LES CAHIERS DE L'INSTITUT

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

7

LES PUISSANCES NON NUCLÉAIRES ET LA CONFÉRENCE DU DÉSARMEMENT À GENÈVE :

Une étude sur les efforts multilatéraux de limitation des armements

par Michael Tucker

MARS 1989

Les Cahiers de l'Institut sont publiés par l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales dans le but d'accroître la connaissance et la compréhension des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales. Les monographies, qui se veulent à la fois des documents d'érudition et des études sur des sujets d'actualité, abordent des thèmes relevant des domaines définis dans le mandat de l'Institut : la limitation des armements, le désarmement, la défense et la solution des conflits.

Les opinions exprimées dans le présent Cahier traduisent la pensée de l'auteur, mais elles ne représentent pas nécessairement celle de l'Institut et de son conseil d'administration.

Conseil de rédaction pour la série :
Nancy Gordon
Fen Osler Hampson
Roger Hill

Rédacteur en chef :
Michael Bryans

Rédactrices adjointes :
Eva Bild
Hélène Samson

Conseil consultatif :
Timothy J. Colton
Robert W. Cox
Michael W. Doyle
Margaret Doxey
James Eayrs
Ronald J. Fisher
Gérard Hervouet
R.J. Lane
Richard Ned Lebow
George Lindsey
Sverre Lodgaard
Judith Maxwell
Gérard Pelletier
Douglas A. Ross
Louis Sabourin
Janice Gross Stein

NUMÉRO SEPT
Mars 1989

LES PUISSANCES NON NUCLÉAIRES ET LA CONFÉRENCE DU DÉSARMEMENT À GENÈVE :

Une étude sur les efforts multilatéraux de limitation des armements

par Michael Tucker

89-05321/

© L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, 1989.

360, rue Albert, bureau 900
Ottawa (Ontario)
K1R 7X7

Graphisme :
The Spencer Francey Group,
Ottawa/Toronto

Imprimé et relié :
Eradda Printing Services,
Ottawa

Version française :
Denis Bastien, Sogestran Inc.
Ottawa

Données de catalogage avant publication (Canada)

Tucker, Michael, 1943-
Les puissances non nucléaires et la conférence du désarmement à Genève : une étude sur les efforts multilatéraux de limitation des armements

(Les Cahiers de l'Institut ; no. 7)
Publ. aussi en anglais sous le titre : Non-nuclear powers and the Geneva conference on disarmament.
Comprend des références bibliogr.
ISBN 0-662-95286-3

1. Armement — Contrôle — Congrès. 2. Désarmement — Congrès. 3. Sécurité internationale — Congrès. I. Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. II. Titre. III. Titre : une étude sur les efforts multilatéraux de limitation des armements. IV. Collection : Les Cahiers de l'Institut (Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales ; no. 7.)

JX1974.T8214 1989 327.1'74 C89-097027-0

TABLE DES MATIÈRES

iv
Sigles

v
Participants

1
Condensé

3
Introduction

12
Le contexte de Genève

28
Élaboration de normes : un des rôles de la CD

39
Les questions intéressant la limitation des armements

66
Conclusion

SIGLES

ABM	Missile anti-missile balistique
AC	Armes chimiques (CW en anglais)
ASAT	Anti-satellite
CCD	Conférence du Comité du désarmement
CD	Comité (Conférence, depuis 1984) du désarmement
CDE	Conférence sur le désarmement en Europe
CPD	Programme complet de désarmement
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
ENDC	Conférence des dix-huit nations sur le désarmement
FCE	Forces classiques en Europe
FNI	Forces nucléaires à portée intermédiaire
GES	Groupe d'experts scientifiques
ICE	Interdiction complète des essais (CTB en anglais)
IEN	Interdiction des essais nucléaires
ISMA	Agence internationale de surveillance par satellites
MBFR	Réduction mutuelle et équilibrée des forces
MPAC	Mesures propre à accroître la confiance
NNA	Neutre et non aligné
NPT	Traité sur la non-prolifération
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PTB	Interdiction partielle des essais
SALT	Traité sur la limitation des armements stratégiques
SODD	Voir «UNSSOD»
UNSSOD	Session extraordinaire des Nations-Unies sur le désarmement

PARTICIPANTS

OCCIDENT

Belgique (OTAN)
Canada (OTAN)
États-Unis * (OTAN)
France * (OTAN)
Italie (OTAN)
Pays-Bas (OTAN)
RFA (OTAN)
Royaume-Uni * (OTAN)
...
Australie
Japon

BLOC DE L'EST

Bulgarie (Pacte de Varsovie)
Hongrie (Pacte de varsovie)
Pologne (Pacte de varsovie)
RDA (Pacte de varsovie)
Roumanie (Pacte de varsovie)
Tchécoslovaquie (Pacte de varsovie)
URSS * (Pacte de varsovie)
...
Chine *
Mongolie

GROUPE DES 21

Algérie
Argentine
Birmanie
Brésil
Cuba
Égypte
Éthiopie
Inde
Indonésie
Iran
Kenya
Maroc
Mexique
Nigéria
Pakistan
Pérou
Sri Lanka
Suède
Venezuela
Yougoslavie
Zaire

* puissances nucléaires

CONDENSÉ

La conclusion récente de l'accord américano-soviétique sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) met en lumière le rôle central que les deux superpuissances doivent jouer dans le domaine de la limitation des armements. Par ailleurs, il est maintenant généralement reconnu que cette dernière et des accords entre les superpuissances sur les questions connexes sont essentiels à la stabilité et à la sécurité internationales. Ce qui est moins connu, cependant, c'est le rôle grandissant des autres États nucléaires et des puissances non nucléaires dans le processus international de limitation des armements. En partie à cause de la tendance à la diffusion de la puissance militaire et en raison de la mise au point généralisée de technologies civiles ayant aussi des applications militaires possibles, les deux superpuissances ne sont plus en mesure de résoudre seules de nombreuses questions figurant actuellement à l'ordre du jour des tribunes internationales étudiant la limitation des armements. C'est pourquoi il faut que, sur une échelle plus vaste, on reconnaisse l'importance des efforts multilatéraux et des initiatives soviéto-américaines en faveur de la limitation des armements. Le multilatéralisme est nécessaire pour la négociation d'accords de limitation des armements qui restreindraient les programmes militaires tant des puissances nucléaires que des pays non nucléaires; pourtant, la diplomatie multilatérale à cet égard n'aboutira à rien sans le leadership soviéto-américain; grâce à ce dernier, par ailleurs, les plus petites puissances pourront s'attacher à renforcer chez les superpuissances l'intérêt pour la limitation des armements.

La présente étude sur la Conférence du désarmement à Genève (CD) examine tous ces aspects des efforts multilatéraux de limitation des

armements, notamment en ce qu'ils se rapportent à la diplomatie des États non nucléaires. La CD est la principale tribune multilatérale où se négocient diverses questions de limitation des armements, questions qui intéressent très concrètement la sécurité internationale. Trois de ces dernières dominent l'ordre du jour à Genève et sont des thèmes centraux de notre étude; ce sont la conclusion d'une convention sur les armes chimiques, l'établissement d'un nouveau régime de limitation des armements dans l'espace extra-atmosphérique, et l'adoption d'un accord sur l'interdiction des essais nucléaires. Jusqu'ici, cependant, la CD n'a rien produit de concret à tous ces égards. Il y a certes lieu d'attribuer pareille disette aux États-Unis et à l'Union soviétique surtout, mais la responsabilité en incombe aussi partiellement à d'autres pays membres de la CD. Les États non nucléaires siégeant à Genève ont poursuivi une voie « gradualiste », « idéaliste » ou « révisionniste » pour en arriver à des accords multilatéraux, mais ce faisant, ils ont empêché la tribune de Genève de progresser, car ils ont été incapables de parvenir à un consensus solide sur les objectifs fondamentaux de la limitation des armements.

INTRODUCTION

Le « partenariat antagoniste » qui existe entre les États-Unis et l'Union soviétique constitue une dimension centrale et persistante des relations internationales contemporaines.* Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, ces deux pays se sont retrouvés face à face dans un affrontement bipolaire qui les a amenés à accroître leurs capacités militaires à un niveau sans précédent dans l'histoire. Ce sont des superpuissances parce que leurs forces armées sont déployées partout dans le monde, et en raison de la capacité destructrice de leurs arsenaux nucléaires.

Leur statut d'adversaires nucléaires n'a pas en soi provoqué la guerre froide peu après, mais il a, au cours des quarante dernières années, exacerbé et accentué la méfiance entre eux. Toutefois, parce que leur sécurité et leur survie en dépendaient, ces deux États ont fini par stabiliser davantage leurs relations militaires pendant les deux dernières décennies. La limitation des armements a beaucoup contribué à ce processus, elle

* Je tiens à remercier Geoffrey Pearson, John Toogood, Rychard Brûlé et d'autres membres du personnel de l'ICPSI, ainsi que Bernard Wood et d'autres membres du Groupe consultatif affecté au projet sur les puissances moyennes mené par l'Institut Nord-Sud. Toutes ces personnes m'ont fourni des observations utiles sur une ébauche antérieure du présent document. Mes remerciements vont également aux porte-parole de la Direction du contrôle des armements et du désarmement, au ministère des Affaires extérieures (MAE), et aux délégués du Canada à la Conférence du désarmement qui ont répondu à mes nombreuses questions aux divers stades de mon étude. Dacre Cole, du Service historique du MAE, et Malcolm Spaven, de l'Unité d'information sur les armements et le désarmement à l'Université de Sussex, ont gentiment mis à ma disposition divers éléments de documentation. J'ai pu effectuer la recherche que nécessitait la présente étude grâce à l'aide financière de l'Institut Nord-Sud et de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales.

qui promettait de restreindre sur les plans quantitatif et qualitatif les innovations militaires et technologiques dont l'objet était d'inspirer une confiance accrue en la doctrine de la dissuasion mutuelle.[1]

De toute évidence, c'est aux superpuissances qu'il incombe de « gérer » leurs relations antagonistes à l'échelle mondiale, lesquelles sont dans une grande mesure attribuables à leur possession quasi duopoliste des armes nucléaires. Tout aussi évidente est l'envergure de cette responsabilité : elle n'intéresse pas seulement les États-Unis et l'Union soviétique, mais aussi l'ensemble des pays risquant de souffrir des conséquences d'un affrontement militaire entre les superpuissances. Ce qui est moins clair, toutefois, c'est le rôle que doivent assumer les États « moins puissants » de la collectivité internationale dans la création et le maintien d'un ordre militaire mondial plus stable et plus sûr. On peut se demander à juste titre jusqu'à quel point et de quelles façons ces États doivent tenter de changer la substance et l'orientation des programmes proposés par les superpuissances en matière d'armements et de limitation des armements.

Pour tous ces États, il s'agit d'un dilemme stratégico-militaire et diplomatique qui découle, bien sûr, de leur vulnérabilité advenant une course effrénée aux armes stratégiques entre les superpuissances, d'une part, et d'autre part, de leur capacité restreinte d'influer d'une manière concrète et constructive sur les programmes soviétiques et américains de limitation des armements. Par conséquent, les responsabilités qui leur incombent relativement aux efforts de limitation des armements déployés par les superpuissances ne sont pas bien définies. Il faut reconnaître aussi que les pays, n'étant pas au courant des ententes délicates que les superpuissances semblent avoir conclues en matière stratégique, risquent de prodiguer certains conseils et de proposer des lignes de conduite qui ne favorisent pas nécessairement la stabilité stratégique.

Nous comptons étudier ici un domaine à peu près inexploré : la

[1] Pour en connaître davantage sur ces thèmes, lire l'ouvrage récent de Coit Blacker intitulé *Reluctant Warriors : The United States, the Soviet Union, and Arms Control*, W.H. Freeman, New York, 1987. Le concept du « partenariat antagoniste » est étudié dans Coral Bell, *The Conventions of Crisis : A Study in Diplomatic Management*, Presses de l'Université d'Oxford, Londres, 1971.

diplomatie des États non nucléaires en matière de limitation des armements, ces pays constituant des parties fort intéressées mais rarement bien accueillies dans le dialogue bilatéral soviéto-américain.[2] Il importe tout d'abord de bien faire la distinction entre les trois « grandes » puissances nucléaires, mises à part les superpuissances, et les puissances non nucléaires. Les grandes puissances nucléaires, soit l'Angleterre, la France et la Chine, ont déjà fait l'objet d'études sérieuses et approfondies à cause de leurs capacités militaires uniques et parce que, logiquement, elles devront tôt ou tard intervenir de plus près dans le débat sur la limitation des armements nucléaires.[3] Ces pays ont un certain pouvoir, du fait que leur consentement est nécessaire tandis que les États non nucléaires assument un rôle principalement consultatif.

La présente étude a pour cadre la Conférence du désarmement à Genève (CD). Succédant à la Conférence du Comité du désarmement (CCD), qui a existé de 1969 à 1978 et qui avait elle-même succédé à la Conférence du Comité des dix-huit puissances sur le désarmement (ENDC) (1962-1968), la CD a été établie en 1978 à l'issue de la Première Session extraordinaire des Nations-Unies sur le désarmement (UNSSOD I). La CD est la seule tribune multilatérale officielle de négociations sur la limitation des armements qui comprenne, outre les cinq puissances nucléaires, des États non nucléaires importants appartenant au groupe des pays neutres et des pays non alignés du tiers-monde, ainsi que les membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie.** On peut donc dire qu'elle représente les différents points de

[2] Voir Nazur Kamal, *Arms Control and Disarmament Negotiations in the United Nations*, thèse de doctorat non publiée, Australian National University, 1986; Stephen B. Pullinger, *The Conference on Disarmament: Reasons for Failure*, thèse de maîtrise non publiée, Université de Bradford, 1986.

[3] Voir, par exemple, John Baylis et coll., *Contemporary Strategy II: The Nuclear Powers*, Holmes and Meier, New York, 1987.

** La Commission du désarmement des Nations-Unies est un organe plus multilatéral que la CD. À proprement parler, toutefois, la Commission du désarmement est un organisme délibérant plutôt que négociateur. D'autres tribunes multilatérales de négociations sur la limitation des armements existent; citons la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), lorsqu'elle a amorcé des discussions sur les mesures propres à accroître la confiance et les pourparleurs sur les forces classiques en Europe (FCE). La CSCE comprend le Canada, les États-Unis, les pays européens neutres et les membres européens des deux alliances.

vue et intérêts des trois grandes coalitions entretenant des relations qui ont une incidence sur la sécurité internationale. La CD est aussi le seul cadre diplomatique officiel où les États non nucléaires faisant partie de ces trois coalitions peuvent effectivement influer sur la négociation de mesures de limitation des armements, lesquelles, si elles étaient adoptées, entraîneraient des conséquences directes pour les programmes militaires soviétiques et américains.

Par conséquent, une sorte de symbiose s'est opérée entre la CD même et l'engagement que ses membres non nucléaires ont pris à l'égard de la limitation des armements et des efforts multilatéraux faits en ce sens. Sur la scène intérieure de ces États, le fait qu'ils fissent partie de la CD a aidé à divers degrés à renforcer les appuis politiques et bureaucratiques en faveur de la limitation des armements et à légitimer la limitation des armements en tant qu'option politique par rapport aux autres impératifs nationaux; pareille conjoncture a par ailleurs rendu plus facile l'octroi de crédits pour la recherche sur la limitation des armements. Vu les options diplomatiques limitées dont ils disposent, les membres non nucléaires de la CD doivent bien sûr militer avec plus de ferveur que les États-Unis et l'Union soviétique en faveur du processus multilatéral que la Conférence représente. Pourtant, en dépit de toutes ses limitations intrinsèques, la tribune de Genève a aussi défini sur quels plans les États non nucléaires pourront exercer une influence diplomatique dans les importantes initiatives entreprises au nom de la limitation des armements.

La CD n'est pas un cimetière pour la limitation des armements, contrairement à ce qu'un ancien ambassadeur soviétique à la Conférence a déjà dit. On n'en mesure cependant pas toute l'importance, et c'est pourquoi il convient ici de l'analyser de plus près. On est davantage au courant des dilemmes qui sont les siens, et il est à propos d'en parler brièvement ici, vu leur profonde incidence sur la diplomatie de ses membres non nucléaires relativement à la limitation des armements.

Quatre obstacles ont gêné les progrès de la CD, et le premier est la nature même de la limitation des armements. Au cours des années qui ont suivi l'établissement de la CD en 1978, les tensions politiques internationales se sont aggravées de façon dramatique, ce qui a paralysé

partiellement les efforts diplomatiques faits en faveur de la limitation des armements. Ces écueils politiques et diplomatiques ont mis cette dernière en péril, mais l'émergence, à ce moment-là, de technologies et de doctrines militaires potentiellement déstabilisatrices en a menacé les fondations mêmes. Les relations bilatérales entre les superpuissances (une convergence de plus en plus marquée des intérêts des États-Unis et de l'URSS et de la manière dont ils percevaient la limitation des armements en tant qu'élément régulateur d'un système stable axé sur la dissuasion nucléaire mutuelle) étaient sans conteste l'élément le plus important alors en péril. Toutefois, la CD n'a pas pu échapper aux effets de la guerre froide du début des années 1980, laquelle a élargi un fossé qui s'était creusé à la fin de la décennie précédente entre les membres occidentaux non nucléaires, favorables à la logique militaire des accords américano - soviétiques de limitation des armements, et des membres-clefs du groupe des non-alignés, qui préconisaient avec ardeur le désarmement nucléaire des deux grands.

Les divergences de vues entre les membres non nucléaires de la CD au sujet de la signification et des objectifs de la limitation des armements n'expliquent pas à elles seules l'immobilisme de l'organisme pendant ses premières années d'existence. Le deuxième obstacle, qui a eu des effets tout aussi durables que le premier, a été le défi même que la nouvelle guerre froide a posé pour le bilatéralisme soviéto-américain. Depuis la création de la tribune de Genève en 1962, ses membres non nucléaires ont souvent été rebutés par l'exclusivité de ce bilatéralisme et par l'indifférence marquée que les deux superpuissances ont affichée pour le multilatéralisme pendant les périodes de détente et de collaboration en matière de limitation des armements. Pourtant, ces États « de moindre envergure » ont été tout aussi frustrés par l'incapacité ou le refus des superpuissances de collaborer, tout simplement parce qu'eux, les « petits États », ont toujours compté dans une large mesure sur le leadership de Moscou et de Washington. Le processus multilatéral de Genève n'a jamais pu progresser plus rapidement que les superpuissances ne le permettaient.[4] Ces dernières ont mené de sérieuses discussions sur la

[4] Voir Alan F. Neidle, « The Rise and Fall of Multilateral Arms Control: Choices for the United States », dans Edward Luck (sous la dir. de), *Arms Control: The Multilateral Alternative*, Presses de l'Université de New York, New York, 1983.

limitation des armements à la fin des années 1970, mais les tensions de la guerre froide qui a sévi au début de la décennie suivante ont mis un terme à ces efforts. Ni la guerre froide, ni la détente ne favorisait, semble-t-il, le travail de la CD. Ce n'est que très récemment, pendant une période caractérisée à la fois par la guerre froide et la détente, que la CD a pu profiter d'une volonté apparente, quoique limitée, des États-Unis et de l'Union soviétique de recourir au multilatéralisme dans leur recherche d'ententes sur la limitation des armements.

Le troisième obstacle gênant le travail de la CD tient de la nature même de son processus de négociation. À la CD, les débats sont fonction de l'existence de trois groupes (sans compter la Chine) et de leurs intérêts, ces groupes correspondant, comme nous l'avons déjà dit, aux grandes coalitions dont les relations déterminent la sécurité internationale : le groupe occidental, comprenant les pays membres de l'OTAN, l'Australie et le Japon; le groupe de l'Est, formé des signataires du Pacte de Varsovie; et le Groupe des 21, composé d'États neutres et non alignés (NNA). Julie Dahlitz a fait observer à bon droit que l'orientation dominante à la CD dépend des intérêts de ces « blocs de puissances », et elle a par ailleurs ajouté ce qui suit :

> L'évolution des négociations révèle que chaque bloc de puissances estime que toute position de négociation acceptable aux yeux des autres risque de lui être désavantageuse. Peu importe à quel point chacun souhaite échapper au danger physique et au fardeau socio-économique de la course aux armements nucléaires, il semble que la perception d'une hostilité implacable soit plus forte que tout. Plus que n'importe quel autre élément, cela explique sans doute pourquoi les négociations avancent si lentement.[5]

Il est certain qu'en dernière analyse, il faut situer la diplomatie des puissances non nucléaires de l'Ouest et de l'Est, relativement à la limitation des armements, dans le contexte de leurs alliances respectives. De même, si l'on excepte la Suède qui est un pays neutre favorable à l'Occident au sein du Groupe des 21, on ne peut séparer la diplomatie de ce dernier des aspirations que les pays NNA nourrissent à l'égard du

[5] Julie Dahlitz, *Nuclear Arms Control*, George Allen & Unwin, Londres, 1983, pp. 32-46.

désarmement et du développement. Il serait sans doute plus juste d'employer le qualificatif « diplomatiques », et non les mots « blocs de puissances » pour décrire les groupes participant à la CD, car l'« hostilité implacable » et la recherche parallèle de l'avantage militaire qui ont caractérisé les négociations sur le désarmement pendant les années de guerre froide intense ont à toutes fins utiles disparu des discussions multilatérales contemporaines. Toutefois, les États-Unis et, très certainement, l'Union soviétique (et sans doute aussi les chefs de file du Groupe des 21) ont continué à mettre l'accent sur la cohésion au sein de leurs groupes respectifs; au sujet des questions délicates, ils ont plus ou moins traité de renégat quiconque a voulu s'éloigner de la ligne de conduite de l'alliance. Par ailleurs, on persiste à user d'astuces et à rechercher le haut du pavé en matière de propagande, comme c'était toujours le cas pendant la guerre froide. Voilà qui a renforcé encore plus le souci de cohésion. Quand un groupe adopte une position diplomatique, il prend plus souvent qu'autrement en compte la tendance des blocs adverses à exploiter toute fissure risquant de se manifester dans ses propres rangs.

Comme la présente étude le montrera, il y a lieu de se demander si, quand il s'écarte du groupe en prenant des initiatives remarquées, un « renégat » contribue vraiment à engendrer plus d'efforts sérieux bilatéraux ou multilatéraux en faveur de la limitation des armements. En tant qu'entrave à la conduite efficace de la diplomatie multilatérale relative à la limitation des armements, la cohésion de groupe ne va pas sans paradoxe. Certes, pareille cohésion peut aider à secouer l'indifférence des superpuissances à l'égard du multilatéralisme. En fait, les États occidentaux non nucléaires se sont particulièrement efforcés à Genève de convaincre les États-Unis qu'ils se devaient davantage d'afficher un leadership constructif tant dans le camp occidental qu'à la CD. Ces efforts n'ont pas été totalement vains.

Aujourd'hui, plus que jamais sans doute dans l'histoire de la tribune de Genève, le leadership et la participation des superpuissances sont essentiels dans les pourparlers multilatéraux sur la limitation des armements. Tout aussi vitale est l'intervention complète et efficace des États non nucléaires avancés sur le plan technologique. Avec les

innovations scientifiques et technologiques et avec la diffusion de la puissance militaire et économique au cours des dernières années, les superpuissances ont pu régler seules peu des problèmes intéressant la sécurité, comme l'a fait observer Edward Luck.[6] Mais la CD ne peut faire mieux dans ce contexte sans le leadership des deux grands. Au nombre de ces problèmes, il faut mentionner la sinistre menace que représente la prolifération des armes nucléaires et chimiques et de leurs vecteurs. Ce n'est que très récemment que la collectivité internationale a commencé à s'inquiéter des armes chimiques, principalement par suite de leur emploi en Asie du Sud-Est et au Moyen-Orient, et à cause des progrès accomplis dans le domaine des technologies civiles susceptibles d'avoir des applications militaires. Parmi ces technologies, citons celles concernant les satellites et les missiles balistiques et celles qui se rapportent à l'emploi industriel et commercial des produits chimiques. Vu le volet militaire des progrès accomplis à tous ces égards et les plans technologiques et économiques par ailleurs inoffensifs des puissances non nucléaires avancées, il importe que ces dernières participent directement et davantage aux efforts multilatéraux de limitation des armements.[7]

Mais comme Bissell et Thompson le signalent, les efforts susmentionnés demeurent « faibles » relativement aux aspects ayant à voir avec la technologie militaire d'avant-garde, surtout à ceux qui se rapportent aux programmes de recherche et de développement du « secteur civil ».[8] Ce fossé technologique constitue le quatrième obstacle fondamental qui continue de gêner les négociations de la CD. Les États membres de celle-ci poursuivent une lente progression vers les éléments qui, dans un régime commun de sécurité, intéressent la limitation des

---

[6] Edward C. Luck, « A Future for Multilateral Arms Control », dans Luck (sous la dir. de), *Arms Control: The Multilateral Alternative*, *op. cit.* p. 218.

[7] Comme Julie Dahlitz l'a prétendu, « c'est le contexte technologique qui oblige l'humanité à mener des activités coordonnées ». « ASAT and Related Weapons: Prospects for the prevention of an arms race in outer space », *Arms Control: The Journal of Arms Control and Disarmament I*, (août 1985), p. 182.

[8] W. Scott Thompson et Richard Bissell, « Toward a Strategic Conception of Arms Control », dans Luck, p. 41. Voir aussi Jonathan Charney, « Technology and International Negotiations », *The American Journal of International Law* 73 (1982), pp. 79ff.

armements. Cependant, leur incapacité de comprendre pleinement les conséquences militaires des innovations scientifiques et technologiques explique en partie pourquoi ils ne sont pas encore parvenus à s'entendre sur un accord quelconque de limitation des armements. Mis à part un traité quasi chimérique sur l'interdiction complète des essais nucléaires, une convention sur les armes chimiques et un traité sur les systèmes d'armes anti-satellites potentiellement déstabilisants occupent depuis plusieurs années un rang élevé dans l'ordre du jour de la CD. Comme la présente étude le montrera, il faut imputer principalement, mais non exclusivement, aux superpuissances l'incapacité de la CD d'en arriver à un accord sur ces questions.

LA RÉFORME : 1978-1980

En créant le Comité du désarmement (appelé « Conférence » depuis 1984), les participants à l'UNSSOD I espéraient redonner vie à la tribune multilatérale moribonde de Genève. À ce moment-là, les superpuissances poursuivaient sérieusement des négociations bilatérales sur une interdiction complète des essais nucléaires et sur une entente relative aux systèmes anti-satellites (ASAT); elles ne se montraient nullement intéressées par les services offerts par la CD. Par conséquent, les participants à la Session extraordinaire de l'ONU ont aboli la co-présidence soviéto-américaine de la CD, qui avait été instituée sur les instances du Canada, au moment de la création de l'ENDC, à Genève, en 1962. L'UNSSOD autorisa aussi l'augmentation des membres de la CD, qui passa ainsi de trente-deux à quarante, et elle décrèta que les décisions concernant tant la procédure que les questions de fonds seraient dès lors prises par consensus. L'UNSSOD espérait, par le biais de ces changements, renforcer les liens « organiques » entre l'ONU et la tribune de Genève.[9]

En renforçant les rapports entre l'ONU et la CD, les pays neutres et non-alignés, qui constituaient la majorité des participants à l'UNSSOD,

[9] Avi Beker, *Disarmament without Order: The Politics of Disarmament at the United Nations*, Greenwood Press, Westport, 1985, pp. 48-53, 75-93; Michael Sullivan III, « Conference at the Crossroads: Future Prospects for the Conference of the Committee on Disarmament », *International Organization*, 29 (printemps 1975). Pour lire une sombre évaluation de leur sort, voir Inga Thorsson, « Multilateral Forums », dans Arthur S. Lall (sous la dir. de), *Multilateral Negotiations and Mediation*, Pergamon, New York, 1985.

espéraient faire du principal point inscrit à son ordre du jour, à savoir l'adoption d'un Programme complet de désarmement (CPD), le point central des discussions à la CD.[10] À cette époque grisante de l'idéalisme, les pays du tiers-monde en particulier considéraient le CPD comme une option réalisable susceptible de permettre, grâce à la mise en oeuvre de la règle du consensus et aux pressions politiques de plus en plus fortes exercées par leur groupe majoritaire, d'obtenir du Nord des concessions en matière de limitation des armements. Ce groupe majoritaire en était venu à mettre de plus en plus en doute la logique stratégique de la dissuasion nucléaire réciproque et de son pendant qu'étaient les pourparlers SALT, en tant qu'instrument favorisant la stabilité militaire. Comme Louis René Beres l'a exprimé laconiquement, « les objectifs des négociations SALT et de l'UNSSOD étaient loin d'être convergents ».[11]

Les États-Unis et l'URSS se sont fortement opposés au processus de l'UNSSOD et aux réformes de la tribune de Genève, et ils y ont vu une interférence fâcheuse dans leurs dialogues bilatéraux permanents sur la limitation des armements. Les deux superpuissances ont explicitement dénoncé l'intégration à l'ordre du jour de la CD de débats sur le désarmement nucléaire, et rien ne prouve que l'une ou l'autre se soit sérieusement préoccupée de savoir quel effet l'élimination des armes nucléaires aurait sur sa sécurité. Dans la mesure où la doctrine stratégique et le rapport des forces influaient sur la substance des entretiens bilatéraux concernant la limitation des armements, les négociateurs soviétiques et américains se souciaient principalement de ne pas s'opposer aux programmes d'armements existants et nouveaux qui, à leur avis, allaient renforcer la stabilité stratégique. À leurs yeux, par conséquent, les interdictions générales visant les armements et les systèmes d'armes stabilisateurs allaient à l'encontre des objectifs de la limitation des armements stratégiques. Pour les États-Unis en particulier, les appels en faveur d'un CPD, et les réformes de la tribune

[10] Pour se renseigner sur l'histoire du CPD et le sort qu'il a connu, voir Homer A. Jack, *Disarm or Die: The Second UN Session on Disarmament*, World Conference on Religion and Peace, New York, 1983.

[11] Louis René Beres, *Apocalypse — Nuclear Catastrophe and World Politics*, Presses de l'Université de Chicago, Chicago, 1980, p. 211.

de Genève accentuaient leur sentiment d'isolement par rapport à la majorité des pays de l'ONU appartenant au tiers-monde et par rapport au multilatéralisme appliqué à la limitation des armements. Les superpuissances avaient hésité dès l'origine à faire un pont entre Genève et le processus bilatéral de limitation des armements, et ce que nous venons d'évoquer avait confirmé et renforcé cette attitude.

Après l'UNSSOD I, des divergences relativement importantes entre les membres non nucléaires de la CD se manifestèrent aussi à Genève au sujet de l'ordre militaire international existant et de la stratégie de la dissuasion nucléaire qui en constituait le pivot. Ces divergences existaient surtout parmi les pays occidentaux et chez les États non alignés, et elles se sont exprimées dans des débats parfois acerbes sur les rapports appropriés entre les méthodes multilatérales et bilatérales à prendre pour en arriver à la limitation des armements, entre la diplomatie publique et privée, et sur le rôle qui incombe proprement aux puissances non nucléaires à Genève. Les points de vue divergents des pays occidentaux et des États non alignés face à ces questions stratégiques et diplomatiques étaient très évidents dans les années qui ont suivi 1978; on pourrait à bon droit les définir avec les qualificatifs « gradualiste », « idéaliste » et « révisionniste ».

L'optique gradualiste était et demeure principalement celle des puissances occidentales non nucléaires siégeant à la CD. Selon elle, il incombe surtout aux États-Unis et à l'URSS d'assurer la sécurité et l'ordre internationaux. Elle épouse essentiellement l'esprit de la dissuasion nucléaire mutuelle perçue en tant que fondement de la stabilité internationale, et elle voit dans les régimes vérifiables de limitation des armements les instruments-clefs de l'équilibre stratégique. Le « gradualisme » n'est en rien hostile à l'idéal du désarmement, mais il dénonce les efforts multilatéraux visant à imposer des mesures de désarmement nucléaire aux superpuissances. Pragmatiques et adeptes d'une diplomatie modérée, tout en adoptant une attitude « technique » dans leur démarche progressive vers la limitation des armements, les gradualistes se perçoivent surtout comme des « catalyseurs » et des agents d'avancement; c'est pourquoi ils mettent l'accent sur le caractère et la fonction « préparatoires » des dialogues multilatéraux sur la limita-

tion des armements; dans cette perspective, le multilatéralisme est subordonné au bilatéralisme des superpuissances, mais il le complète aussi. Le bilatéralisme est perçu comme ayant sa propre logique stratégique et diplomatique interne, mais aussi, selon la question débattue, comme étant un prérequis nécessaire au succès de la diplomatie multilatérale.

Tant les « idéalistes » que les « révisionnistes » rejetteraient en principe le point de vue gradualiste sur la limitation des armements et la notion d'équilibre nucléaire bipolaire et stable qui en est le fondement. Au tout début surtout, les débats de la CD semblaient donc évoquer ce que Platias et Rydell ont appelé un « pas de deux diplomatique entre les partisans de remèdes techniques et les avocats d'un ordre mondial nucléaire restructuré ».[12] Les idéalistes et les révisionnistes modifieraient un ordre axé sur l'hégémonie des superpuissances, afin de redresser le déséquilibre criant existant au chapitre de la puissance économique et militaire mondiale. Si l'argument gradualiste suivait principalement l'axe Est-Ouest, après 1978, les préoccupations exprimées par les pays neutres et non alignés (NNA) idéalistes et révisionnistes iraient perceptiblement dans le sens Nord-Sud. Contrairement aux révisionnistes, cependant, les idéalistes étaient au départ carrément anti-nucléaires et « héroïques » dans leur croisade en faveur du désarmement nucléaire. Les idéalistes n'ont jamais soutenu que les accords entre les superpuissances n'étaient pas souhaitables, mais il ont toujours jugé nettement préférable que ces ententes soient formulées dans la langue de l'ONU et de la CD plutôt que dans celle de Washington et de Moscou. Le bilatéralisme devrait donc être subordonné au processus multilatéral de limitation des armements et de désarmement. Poursuivant cet objectif, les idéalistes, contrairement aux gradualistes modérés, ont été des militants politiques et ont assumé des rôles d'« apôtres ».

Le point de vue révisionniste, qui a été celui d'une minorité, a été plus

[12] Athanassios G. Platias et R.S. Rydell, « International Security Regimes: the Case for a Balkan Nuclear-Free Zone », dans David Carlton et Carlo Schaerf (sous la dir. de), *The Arms Race in the 1980s*, Croom Helm, Londres, 1982, p. 277.

controversé et plus ambigu quant à ses objectifs, que les perspectives idéalistes ou gradualistes. Les révisionnistes dénoncent l'hégémonie nucléaire des superpuissances et le bilatéralisme de leurs efforts en matière de limitation des armements, et cette méfiance est toujours évidente dans les débats de la CD; cependant, comme il s'est opéré une certaine convergence des points de vue idéaliste et gradualiste après 1982, les révisionnistes sont plus isolés depuis lors. À certains égards importants, on peut imaginer quelle sera, avec le temps, la position des puissances non nucléaires dans cette typologie, d'après la mesure où elles sont parvenues à accepter les préceptes d'un Traité NPT (non-prolifération des armements nucléaires) de toute évidence discriminatoire. L'attitude des révisionnistes face au régime existant de non-prolifération donne à penser qu'ils commencent à pencher en faveur d'un ordre nucléaire multipolaire, advenant l'échec des efforts de désarmement et de limitation des armements nucléaires. Si l'on peut dire que l'esprit du gradualisme est non nucléaire et que celui de l'idéalisme est anti-nucléaire, alors le révisionnisme représente un seuil potentiel, ou encore une tendance vers le « quasi-nucléaire ». On ne sait toujours pas exactement si le révisionnisme est issu d'une conception d'un ordre mondial nucléaire véritablement multipolaire, jugé plus stable que la structure bipolaire actuelle, ou s'il a été le produit de l'insécurité et des aspirations régionales. D'une façon ou d'une autre, ses adeptes continuent de remettre sérieusement en question l'ordre international actuel et l'orthodoxie des superpuissances en matière de limitation des armements.[13]

LA PÉRIODE DE RÉGRESSION: 1980-1982

La période de régression par rapport aux idéaux réformistes de l'UNSSOD I a coïncidé avec la nouvelle guerre froide entre l'URSS et les États-Unis, et elle en a été le résultat dans une large mesure. Le climat plutôt déprimant des relations au sein de la CD à ce moment-là révélait en soi que le multilatéralisme n'était pas à l'abri des vicissitudes dans les rapports bilatéraux entre les superpuissances, et qu'il pouvait encore moins devenir un élément intégrant d'un grand plan de rechange à

[13] Beker, pp. 44-53.

l'ordre militaire mondial existant. La refonte de la CD et l'échec de la co-présidence (même si celle-ci avait parfois traité la tribune de Genève avec une extrême rigueur) n'ont pas donné à la Conférence son autonomie par rapport au bilatéralisme des superpuissances en ce qui concerne la limitation des armements.

La cause immédiate et apparente de la nouvelle guerre froide a été l'intervention militaire de l'URSS en Afghanistan. Outre que cette crise a imprimé un élan aux programmes militaires des deux superpuissances, elle a considérablement refroidi les dialogues que celles-ci avaient menés jusque-là sur la limitation des armements. Washington et Moscou ont fini par interrompre les discussions importantes sur une convention au sujet des systèmes ASAT et sur un accord d'interdiction complète des essais nucléaires; par ailleurs, le gouvernement Carter refusa de faire ratifier par le Sénat américain le traité SALT II signé en 1979. Cette évolution de la conjoncture signifiait clairement que les États-Unis et l'URSS ne se souciaient alors pas plus de faire avancer la cause de la limitation des armements que pendant la période très tendue de la guerre froide (les années 1950).

Pourtant, si l'on s'en tient aux démarches bilatérales et multilatérales faites en faveur de la limitation des armements, il existait d'importantes différences entre les deux guerres froides. Tout d'abord, tous les dilemmes qui intéressaient la limitation des armements au début des années 1980 n'avaient pas pour origine les antagonismes politiques soviéto-américains. La guerre froide n'a certainement pas aidé les choses, mais il faut se rappeler qu'en matière de limitation des armements, l'ordre du jour des débats comprenait dans une large mesure les questions les plus difficiles à régler que les négociateurs des années 1970 n'avaient d'ailleurs pas réussi à résoudre. Citons notamment les technologies des armes nucléaires anti-forces et de théâtre, une convention sur l'interdiction complète des essais et sur les armes chimiques, un accord sur les systèmes ASAT, l'adoption de mesures vérifiables propres à accroître la confiance (MPAC), un accord MBFR pour l'Europe centrale, et un régime de non-prolifération nucléaire véritablement stable. Bref, on ne pouvait imputer entièrement à la nouvelle guerre froide ce que la détente n'avait pas accompli ou ne

pouvait pas réaliser, et l'on ne pouvait expliquer les obstacles au multilatéralisme en matière de limitation des armements en invoquant uniquement les désaccords qui opposaient Soviétiques et Américains.

Une autre différence par rapport à la première guerre froide tenait au fait que l'URSS et les États-Unis savaient qu'ils pouvaient être à la fois « associés » et « adversaires ». Il existait dans les capitales des deux pays des personnalités qui étaient disposées à collaborer au chapitre de la limitation des armements, et il est intéressant de noter ici qu'au lendemain de l'intervention soviétique en Afghanistan, ni les États-Unis, ni l'URSS ne souhaitaient « politiser » les débats à la CD. Les deux pays voulaient préserver leurs rapports bilatéraux à Genève, rapports qui résultaient d'une optique en matière de limitation des armements qui avait survécu à presque vingt ans de vicissitudes.

L'accroissement des tensions internationales mina cependant cette disposition favorable de la part des superpuissances. Il semble qu'en 1981, le gouvernement Reagan nouvellement élu à Washington, indifférent au multilatéralisme, hostile à l'Union soviétique et préoccupé de « réarmer » le pays dont il était convaincu qu'il était dans une position stratégique vulnérable, avait décidé du sort de la limitation des armements. Mais cela n'est pas tout à fait exact. Dans l'important discours qu'il prononça en juin 1982, le président Reagan proposa de renforcer les mesures de confiance dans le contexte des rapports soviéto-américains, pour y inclure des échanges d'informations au préalable sur les lancements de missiles balistiques stratégiques et à portée intermédiaire, la notification des grandes manoeuvres faisant intervenir des forces nucléaires, et un échange plus poussé de données sur les forces stratégiques.[14] Le début des années 1980 n'a pas été une période où les superpuissances ont abandonné tout effort en faveur de la limitation des armements. Ce fut un moment où, conscients des lacunes des

[14] Michael Tucker, « Prospects for Nuclear Arms Control », dans R.B. Byers (sous la dir. de), *Nuclear Strategy and the Superpowers*, Institut canadien des études stratégiques, Toronto, 1984. Ken Booth, « Disarmament and Arms Control », dans John Baylis, Ken Booth, John Garnett et Phil Williams, *Contemporary Strategy I: Theories and Concepts*, Holmes & Meier, New York, 1987, p. 161.

démarches faites à cet égard dans le contexte des pourparlers SALT, les États-Unis et l'URSS ont cherché à en arriver à une conception nouvelle et plus solide de la limitation des armements.

Tant du point de vue du bilatéralisme que du multilatéralisme, le principal obstacle au progrès de cette cause à cette époque-là n'était pas la militarisation soviéto-américaine en soi; c'était plutôt l'absence de coordination générale, dans le cadre des processus décisionnels des deux superpuissances en matière de limitation des armements, et l'ascendance politique des ennemis conservateurs de cette dernière. Citons ici les propos candides que l'ambassadeur américain à la CD a tenus en 1981 :

> Les membres du Comité se seront certainement rendu compte que la délégation américaine a gardé un silence relatif pendant la session de 1981. Si l'on exclut mon intervention du 7 avril et une discussion sur les armes chimiques ayant eu lieu le mois dernier, ma délégation n'a pris la parole que quand on s'adressait à elle, c'est-à-dire quand il était nécessaire d'énoncer officiellement sa position. Nous avons pensé que cela était de mise, étant donné que la révision de la politique américaine en matière de limitation des armements se poursuit toujours.[15]

Les puissances occidentales non nucléaires craignaient qu'à Genève, les États-Unis décident de se cantonner dans l'isolationnisme. Aucune d'elles, cependant, n'étaient disposées à combler le vide laissé à la tête du groupe occidental par les États-Unis. Elles s'étaient temporairement désintéressées de la CD pour tenter d'élaborer un accord qui aurait limité les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) en Europe. L'Australie, le Canada, le Japon et les Pays-Bas ont exercé de légères pressions sur les États-Unis pour les mieux disposer à l'égard de la création de groupes de travail à la CD. Cependant, ces pays ne se préoccupaient pas principalement d'obtenir rapidement un accord sur des questions occupant un rang élevé dans l'ordre du jour de la CD, mais plutôt de donner à cette dernière un semblant de viabilité en tant

[15] Genève, Conférence du désarmement, Procès-verbal nº 146 (ci-après CD/PV).

que cadre de négociations. Ils cherchaient aussi à compenser l'avantage que l'Est était en train d'acquérir, ne serait-ce que temporairement, en matière de relations publiques, par suite de l'obstructionnisme américain apparent.[16]

Le désarmement nucléaire et la conclusion d'un accord sur l'interdiction complète des essais constituaient alors les points essentiels de l'ordre du jour de la CD. L'Est avait pris l'initiative en appuyant les pays NNA qui proposaient d'instituer des groupes de travail avec mandat de négociation pour chacune de ces deux grandes questions. Or, les États-Unis s'opposaient à un tel *modus operandi*. Il existait donc une asymétrie intrinsèque dans les débats de la CD, ce qui rendait encore plus vitale la cohésion au sein du groupe occidental. La controverse sur le mandat de négociation susmentionné et l'appui que l'URSS accordait aux propositions du Groupe des 21 firent cependant oublier à la CD à quel point les deux superpuissances s'entendaient fondamentalement sur les questions nucléaires. Cela demeurait vrai pour la stratégie de la dissuasion nucléaire, et il allait toujours en être de même pour le régime existant de non-prolifération (NPT). Comme Alan Neidle l'a fait observer, « le Traité sur la non-prolifération nucléaire demeure l'instrument le plus important et le plus lourd de conséquences qui fusionne les intérêts mutuels des deux pays dans le domaine des efforts multilatéraux de limitation des armements ».[17] En fait, le souci qu'elles ont de protéger le régime défini par le NPT lie les deux superpuissances au processus multilatéral de désarmement. Pourtant, c'est cette question, surtout après que la Conférence d'examen du NPT se fut terminée en 1980 sans qu'il y ait eu consensus au sein du Groupe des 21 sur les conditions préconisées par Washington et Moscou, qui a le plus mis ce dernier à l'épreuve et qui l'a le plus poussé à se concentrer à la CD sur le désarmement nucléaire et sur l'interdiction complète des essais. Sous la vigoureuse direction de quatre opposants indéfectibles du NPT, à savoir l'Argentine, le Brésil, l'Inde et le Pakistan, qui avaient formé une alliance plutôt singulière, le Groupe des 21 exigeat des superpuissances qu'elles accomplissent des progrès dans les divers domaines de la

[16] Entrevues, février 1986.

[17] Neidle, p. 12.

limitation des armements afin de confirmer ainsi leur volonté d'en faire autant dans le contexte du NPT.

Malgré tout, le NPT demeure le plus important instrument en vigueur aux fins de la limitation des armements, pour les États non nucléaires qui, comme le Canada et l'Australie par exemple, sont évolués sur le plan technologique. En tant que fournisseurs de matériels et de technologies destinés à des buts pacifiques, ou en leur qualité d'exportateurs d'uranium, ils ont clairement tout à gagner en maintenant un régime stable de non-prolifération. Et depuis l'entrée en vigueur du NPT en 1970, ils ont énormément contribué au renforcement des garanties internationales de non-prolifération.[18] À la Conférence d'examen du NPT en 1980, le Canada et l'Australie, aux côtés des Pays-Bas et de la Suède, étaient à l'avant-garde des participants qui réclamaient une adhésion universelle à un régime de garanties complètes. C'est pourquoi ils se préoccupaient avant tout, au sein de la CD, d'infirmer les arguments que présentaient les membres non alignés révisionnistes au chapitre de la limitation des armements.[19] Mais pour parvenir à ce résultat, ils avaient besoin du leadership et de l'action des États-Unis et de l'Union soviétique. Sans ces atouts, les puissances occidentales modérées craignaient l'émergence de deux tendances dans le domaine de la limitation des armements : un glissement progressif des superpuissances vers le bilatéralisme, et la prédominance des points de vue des pays non alignés, dirigés par les puissances révisionnistes, dans les tribunes et les processus de limitation des armements axés sur les Nations-Unies. Aux fins des intérêts et des objectifs occidentaux, ni l'une ni l'autre tendances n'auguraient rien de bon.

À cette époque-là, donc, les membres occidentaux non nucléaires de la CD faisaient face à toute une gamme de défis distincts mais reliés entre eux : la menace concrète que représentait la nouvelle guerre froide entre les deux superpuissances, la paralysie et la politisation évidente de

[18] Voir Michael Tucker, *Canadian Foreign Policy: Contemporary Issues and Themes*, McGraw-Hill Ryerson, Scarborough (Ontario), 1980.

[19] Voir le débat entre le Canada et l'Inde. CD/PV 139, CD/PV 144. Voir aussi Beker, p. 86ff.

la CD en tant que tribune de négociations, l'avantage que l'Est avait acquis auprès de l'opinion mondiale, et la remise en question de l'ordre stratégique existant par les pays non alignés révisionnistes. Pour relever tous ces défis, il allait falloir dans l'immédiat et à long terme réinstituer le leadership américain à la CD, un leadership renouvelé et constructif. Mais pour cela, la cohésion au sein du groupe occidental était nécessaire et souhaitable, et c'est pourquoi les États non nucléaires de l'Ouest, s'efforcèrent d'y parvenir en coordonnant leurs politiques et leurs positions. Ils se soucièrent particulièrement d'harmoniser leurs principaux intérêts en matière de sécurité nationale à la CD, et la recherche de cette cohésion leur a permis d'affiner leurs aptitudes à la diplomatie de coalition, un peu comme l'avaient fait les puissances alliées occidentales non nucléaires dans d'autres tribunes multilatérales, telles que celle de Vienne sur les Pourparlers MBFR.[20] On supposa aussi (à juste titre, dans une certaine mesure) que, pour que la CD influe sur le processus d'analyse de la politique américaine de limitation des armements aux États-Unis même, la cohésion du groupe occidental devait devenir le principal moyen de renforcer les atouts politiques des négociateurs américains.[21] Quand le groupe occidental a exprimé ses préoccupations à Washington, les États-Unis ont pris au début de 1982 les mesures voulues pour appuyer, à la CD, la création de groupes de travail sur la guerre chimique et l'interdiction complète des essais nucléaires.

L'ÉVOLUTION : 1982-1986

Pendant cette période, la CD cessa peu à peu de politiser ses débats et elle se soucia davantage de négocier. Elle assuma de plus en plus les fonctions d'un organisme délibérant et elle le fit d'une manière utile. Ce changement dans le climat général à Genève était en fait attribuable à des événements extérieurs, à une évolution intermittente mais

[20] Gregory Treverton, « Managing the Alliance Politics of Multilateral Arms Control », dans Luck, p. 78. Au sujet de la diplomatie de coalition, voir Jonathan Dean, « East-West Arms Control Negotiations: The Multilateral Dimension », dans Leon Sloss et M. Scott Davis (sous la dir. de), *A Game for High Stakes: Lessons learned from Negotiating with the Soviet Union*, Ballinger, Cambridge, Mass., 1986.

[21] Charles Maynes, « UN Disarmament Efforts: Is There Life after the Second United Nations Special Session on Disarmament », dans Luck, p. 58.

perceptible des relations soviéto-américaines : renonçant à l'antagonisme et à la méfiance, Washington et Moscou se considéraient désormais comme des adversaires dignes de foi, un peu comme cela avait été le cas à l'époque de la détente. Les deux superpuissances manifestèrent leur intention d'en arriver à des mesures de limitation des armements, et c'est le président Reagan qui donna le ton, dans son discours de Berlin en 1982; vinrent ensuite la modernisation du téléphone Rouge entre les deux capitales et l'amorce de dialogues sur les forces nucléaires stratégiques et les FNI. Grâce à toutes ces mesures, les superpuissances purent exprimer leur volonté mutuelle de renouveler leurs efforts en faveur d'un processus de compromis.

En matière de limitation des armements, le multilatéralisme profita beaucoup du déblocage des relations entre les superpuissances. On déposa de nouvelles propositions pour prolonger la vie diplomatique des pourparlers MBFR à Vienne, qui étaient depuis longtemps dans l'impasse; on organisa à Stockholm en 1984 une Conférence sur le désarmement en Europe (CDE), laquelle se solda, à la fin de 1986, par un accord sur des MPAC importantes sur le plan militaire; par ailleurs, en août 1983 et en mars 1986 respectivement, la CD mit sur pied un groupe de travail sur la guerre chimique, avec un mandat de négociation, et un groupe de travail sur l'espace extra-atmosphérique, avec un mandat exploratoire. L'adoption de ces mesures et la création du groupe d'étude sur la guerre chimique en particulier montraient que la CD possédait bel et bien la capacité de négocier des mesures de limitation des armements. La principale réalisation de la CD pendant cette période est sans doute d'avoir facilité une évolution, relativement à l'équilibre stratégique et à la limitation des armements, de la pensée d'un certain nombre de ses membres non nucléaires, surtout mais non exclusivement parmi le Groupe des 21. Comme le délégué ouest-allemand l'a fait observer en 1986, « l'idée exprimée à l'UNSSOD I, à savoir que le désarmement nucléaire pourrait se réaliser en dépit des puissances nucléaires, a perdu de plus en plus de terrain, et une perspective nouvelle et plus réaliste est en train de s'affirmer. Toutes les délégations ne sont sans doute pas d'accord, mais à mon avis, la tendance est claire. »[22]

[22] CD/PV 383. Voir aussi Beker, p. 59ff.

La Deuxième Session extraordinaire de l'ONU sur le désarmement, en 1982, a fait écho à ces nouvelles attitudes et perceptions, et elle a contribué à les faire progresser. Comme Charles Maynes l'a signalé, une atmosphère différente a caractérisé chacune des deux UNSSOD; la seconde n'a pas été aussi carrément anti-américaine ni aussi anti-superpuissances que la première.[23] Le Programme complet de désarmement est demeuré l'élément central de la Deuxième Session, mais les États membres n'étaient pas aussi résolus à le faire adopter qu'en 1978. Si l'UNSSOD I avait un caractère Nord-Sud quant à la substance des débats entre un Nord satisfait, évolué sur le plan technologique et muni de forces militaires supérieures, et un Sud mécontent, sous-développé et faible sur le plan militaire, alors l'UNSSOD II était orientée suivant l'axe Est-Ouest quant à son intérêt pour les problèmes militaro-stratégiques des alliances de la guerre froide. Ces débats ont suscité une compréhension plus universelle, quoique rudimentaire, de la nécessité d'en arriver à un équilibre nucléaire stable dans les relations Est-Ouest. Par conséquent, l'UNSSOD II a traduit, de la part des délégations, une perception grandissante de la logique de la limitation des armements en tant qu'élément stabilisateur favorable à la dissuasion nucléaire réciproque.

L'UNSSOD II s'est bien sûr tenue dans un contexte politique, militaire et technologique très différent de celui qui avait existé en 1978, et la conjoncture relative à la limitation des armements avait elle aussi beaucoup changé. Cette évolution positive peut expliquer le changement d'attitude de nombreux États non alignés à la Deuxième Session extraordinaire, et par la suite, à la CD: elle révélait la conscience plus grande qu'ils avaient de leur vulnérabilité militaro-technologique et leurs nouvelles perceptions des origines de leur insécurité. L'intervention de l'URSS en Afghanistan, le déploiement des *SS-20* en Asie et la crise polonaise du début des années 1980 finirent par modérer chez les pays du tiers-monde une propension pour les discours anti-occidentaux et explicitement anti-américains à la CD.[24] Mais les

[23] Maynes, p. 53. Voir aussi Michael Tucker, « Canada and UNSSOD II », dans R.B. Byers (sous la dir. de), *Arms Limitations and the United Nations*, Institut canadien des études stratégiques, Toronto, 1982.

[24] CD/PV 158 (Suède).

débats de Genève traduisirent dans le Groupe des 21 le sentiment grandissant que de nombreux problèmes du tiers-monde en matière de sécurité découlaient des revendications autochtones territoriales et irrédentistes plutôt que des rivalités ou des ambitions hégémoniques des superpuissances.

À la CD, tout comme à l'UNSSOD II, les pays du tiers-monde ne démordirent pas de leurs inhibitions traditionnelles quant à l'examen de leurs problèmes de sécurité régionale devant les tribunes multilatérales s'intéressant à la limitation des armements. Pourtant, comme l'a dit Edward Luck, après l'UNSSOD II, des dissensions graves commencèrent à se manifester à la CD dans le Groupe des 21 au sujet de la limitation des armements.[25] Les irréductibles adversaires du NPT étaient divisés entre eux et ils s'éloignaient des membres NNA qui adoptaient une position de plus en plus modérée, sous la gouverne de la Suède et de l'Égypte (qui avaient ratifié le NPT en 1980). Ils ne formaient désormais plus le noyau d'un mouvement anti-nucléaire et anti-superpuissances. En 1983, les séances plénières de la CD révélaient d'importantes distinctions entre les attitudes de l'Inde et, dans une moindre mesure du Pakistan, d'une part, et celles du Brésil et de l'Argentine, d'autre part, relativement à la nature discriminatoire du NPT et au quasi-duopole des armes nucléaires que les superpuissances possédaient et que le Traité contribuait à préserver.

Aucun de ces pays ne se montra disposé à changer son point de vue sur le NPT ni à désavouer l'option nucléaire. De concert avec les membres plus modérés du Groupe des 21, cependant, le Brésil et l'Argentine sanctionnèrent avec réserve la logique militaire de la doctrine soviéto-américaine de la dissuasion nucléaire mutuelle. Ce changement de perception et d'attitude ne fut pas provoqué principalement par la menace naissante que la prolifération des armes nucléaires représentait pour la stabilité stratégique; il résultait plutôt d'un intérêt grandissant des milieux militaires et technologiques soviéto-

[25] Luck, *A Future for Multilateral Arms Control*, p. 218. Voir aussi Michael J. Brenner, « Reviewing the Non-Proliferation Regime: A Multinational Approach », dans Luck (sous la dir. de), *Arms Control: The Multilateral Alternative*.

américains pour les défenses stratégiques contre les missiles balistiques et les systèmes de surveillance par satellites. C'était là des domaines qui présentaient un intérêt civil, voire militaire, pour les pays du tiers-monde avancés sur le plan technologique. En 1986 par conséquent, même le Pakistan admettait à la CD : « Nous n'admirons en rien le concept de la dissuasion stratégique, mais nous sommes très inquiets des efforts que l'on déploie pour le remplacer par un autre encore plus dangereux. »[26]

L'évolution des perceptions stratégiques et des positions diplomatiques au sein du Groupe des 21 faisait dans l'ensemble l'affaire des puissances non nucléaires occidentales, qui avaient elles-mêmes des doutes face au spectre des défenses stratégiques. À un niveau très informel, elles avaient trouvé de nouveaux alliés parmi les plus modérés des pays neutres et non alignés (NNA). Ces derniers se rapprochèrent de la position gradualiste en matière de limitation des armements et mirent l'accent sur des régimes réalisables d'endiguement des armes chimiques plutôt que sur des programmes d'interdiction complète et de désarmement nucléaire. Vu les dilemmes dans lesquels les superpuissances étaient enfermées quant à la vérification et à l'observation des accords de limitation des armements, un très petit nombre de pays du tiers-monde commencèrent à adhérer à la perspective « technique » de l'Occident sur la limitation des armements. Ces pays modérés du tiers-monde et les États occidentaux cherchaient ensemble à susciter un accord entre les superpuissances par l'entremise de la CD, en renforçant les bases techniques essentielles à l'élaboration de mesures de vérification valables.

Cette convergence limitée des positions des États occidentaux et des pays NNA modérés en matière de limitation des armements donne à penser que, jusqu'ici, c'est à l'étape antérieure aux négociations que la CD a obtenu les meilleurs résultats. En ce sens, la meilleure façon de décrire le travail de la CD consiste à dire qu'il est un élément-clef d'un processus international plus vaste de limitation des armements, à savoir : la création de normes ou de terrains d'entente entre les États

[26] CD/PV 337.

relativement à l'importance de la vérification et à la logique militaro-stratégique des mesures stabilisatrices, toujours dans le contexte de la limitation des armements. Il faut faire la distinction entre le rôle de la CD consistant à « établir des normes » et son rôle d'agent négociateur ou de « créateur de régimes »; ce dernier rôle a connu une certaine renaissance récemment, mais son avenir demeure problématique, vu le caractère insoluble des questions figurant à l'ordre du jour de la CD.[27] On peut se demander toutefois si la CD, soucieuse de marquer des points dans le second rôle que nous venons de décrire, se contentera dans l'avenir immédiat d'un rôle moins glorifiant, à savoir l'établissement de normes. On peut aussi se demander si, en assumant ce rôle, la CD a véritablement influé sur l'élaboration des stratégies et des politiques en dehors de Genève.

[27] Sur le rôle de la CD consistant à créer des normes, voir Dahlitz, *Nuclear Arms Control*, pp. 44-73, et Robert Carocciolo, « Main Issues in the Disarmament Negotiations », dans David Carlton et Carlo Schaerf (sous la dir. de), *The Dynamics of the Arms Race*, Halstead Press, Londres, 1975, p. 274. Au sujet du concept de création de régimes, voir Platias et Rydell, « International Security Regimes », p. 273.

ÉLABORATION DE NORMES : UN DES RÔLES DE LA CD

LA CD, UN DIALOGUE D'ORDRE STRATÉGIQUE

On a dit des séances plénières tenues à Genève qu'elles ressemblaient à un colloque international sur la stratégie nucléaire ainsi que sur la paix et la sécurité internationales.[28] À la CD, l'ambiance typique et parfois acerbe d'un colloque a contrasté avec l'image d'un milieu où des discussions sérieuses et objectives ont lieu. Pourtant, quiconque sous-estime la valeur de la CD en tant que dialogue à caractère stratégique sous-estime également le rôle qu'elle joue dans la collecte de renseignements et ne se rend pas pleinement compte de la mesure où ses débats ouverts ont amené l'Est et l'Ouest, ainsi que le Nord et le Sud, à mieux comprendre les complexités, les ambiguïtés et l'importance de la dissuasion nucléaire pour la stabilité et la sécurité internationale. Dans une déclaration éclairée faite sur la CD perçue comme étant un dialogue stratégique, le délégué ouest-allemand a souligné que « la Conférence a un double visage; c'est à la fois un organe de négociation et une tribune favorisant le dialogue, les deux rôles étant inextricablement liés... Nous aurions avantage à reconnaître cette ambivalence plus clairement et à exploiter davantage les chances que la Conférence offre d'instaurer un dialogue. »[29]

Les puissances non nucléaires ont eu des rôles utiles, quoique

---

[28] Voir Miljan Komatina, « Implications for the United Nations », dans *Disarmament: A Periodic Review by the United Nations IX*, (été 1986), pp. 124-125. Voir aussi Serqui Verona, « The Geneva Disarmament Negotiations as a Learning Process », *Arms Control: The Journal of Arms Control and Disarmament I*, (mai 1980).

[29] CD/PV 383.

indirects parfois, à jouer dans cette variation multilatérale du dialogue stratégique mené par les superpuissances. Il leur est arrivé d'obtenir des réactions de la part des délégués des superpuissances, réactions qui attestaient leur compréhension des doctrines stratégiques mais que, pour des motifs afférents à la politique nationale, elles ne pouvaient reconnaître explicitement comme éléments fondamentaux dans leurs dialogues bilatéraux. Le Canada et la Pologne ont assumé ce rôle à un niveau informel à la Conférence des dix-huit nations sur le désarmement dans les années 1960, quand celles-ci s'efforçaient de comprendre le rapport conceptuel entre le désarmement nucléaire et l'équilibre nucléaire du pouvoir.[30] En réponse à des questions que le Canada et d'autres puissances non nucléaires occidentales posaient sur la signification du concept d'« équilibre », le délégué soviétique faisait souvent référence au concept de dissuasion nucléaire mutuelle, mais dans les déclarations officielles, il en niait la pertinence. Comme Serqui Verona l'a par ailleurs fait observer, dans les débats longs et ésotériques sur la réduction des forces nucléaires et la recherche par l'Est et l'Ouest d'un niveau minimum de dissuasion, les États occidentaux ne se souciaient pas tant de négocier des détails que d'arriver à comprendre la nature de la doctrine stratégique soviétique et son rapport avec la taille et le déploiement des forces nucléaires de l'URSS.[31]

Vers le milieu des années 1980, l'Allemagne de l'Ouest semble avoir joué un rôle important à la CD en attirant l'attention sur les lacunes de la doctrine stratégique soviétique, et elle a profité des débats à Genève pour signaler aux superpuissances les conséquences néfastes possibles de leurs propositions de limitation des armements pour la sécurité des alliances. En 1986, pendant un débat à la CD sur l'engagement que Washington et Moscou avaient pris au sommet de novembre 1985 de limiter et de réduire leurs arsenaux stratégiques, le délégué soviétique s'est interrogé sur le rôle de la tribune multilatérale dans le processus de désarmement nucléaire. L'Allemagne de l'Ouest a déclaré que la responsabilité de mener ce dernier à bien incombait effectivement aux puissances nucléaires, mais il a fait une mise en garde : « . . . la sécurité des États est indivisible . . . celle des puissances nucléaires comporte

[30] Verona, p. 109.

[31] *Ibid.*, p. 108.

une dimension nucléaire et un volet classique, et elles savent bien qu'on ne peut artificiellement considérer l'une de ces dimensions indépendamment de l'autre. »[32] Voilà qui, indirectement, annonçait sans doute à Washington et à Moscou les craintes que les membres européens de l'OTAN nourrissaient au sujet de l'intégrité de la garantie nucléaire américaine donnée à l'Alliance, étant donné la prépondérance que l'on semblait concéder aux Soviétiques en Europe centrale au chapitre des armes classiques.

Par ailleurs, dans une démarche pouvant être interprétée comme un message voilé à l'intention des États-Unis au sujet des inquiétudes de l'Alliance face aux conséquences des défenses stratégiques américaines et soviétiques pour la sécurité, la République fédérale a émis l'avis que la CD pourrait examiner comment la dynamique de la technologie pourrait influer sur la stabilité stratégique et sur le rôle des armes nucléaires dans l'avenir. À cet égard, la RFA a évoqué une lacune particulière dans le travail de la CD perçue comme un dialogue stratégique, à savoir que cette dernière n'avait pas débattu comme il convenait du rôle et de l'importance des armes nucléaires dans les rapports existant entre les États nucléaires et les autres en matière de sécurité.[33]

Dans les années 1960, l'ENDC avait aidé l'Est et l'Ouest à comprendre que, de part et d'autre, on saisissait la logique de la dissuasion nucléaire réciproque. De même, dans les années 1980, la CD, comme nous l'avons précisé plutôt, a contribué à combler le fossé entre la perspective du Nord sur la limitation des armements, celle-ci étant perçue comme un instrument de la dissuasion et de la stabilité stratégique, et le point de vue du Sud sur la même question, la limitation des armements constituant ici un élément de rechange à l'équilibre du pouvoir et une première étape vers le désarmement nucléaire. Les pays occidentaux et les États non alignés ont ensemble profité de la Déclaration soviéto-américaine du 8 janvier 1986 pour souligner l'intérêt déclaré des superpuissances à préserver la stabilité stratégique et à limiter les armements, et pour réaffirmer leur conviction qu'il serait

[32] CD/PV 359.

[33] *Ibid.*

impossible de gagner une guerre nucléaire et qu'il faut par conséquent l'éviter à tout prix.[34] Un certain nombre de pays non alignés sont parvenus à mieux comprendre les dilemmes stratégiques des relations entre l'Est et l'Ouest en matière de sécurité, mais on ne peut pas dire que cet effort de communication ait été vraiment réciproque. Comme l'Allemagne de l'Ouest l'a évoqué, il demeure une faille dans le dialogue stratégique à la CD, à savoir que les États du Nord doivent s'efforcer de mieux comprendre les craintes du tiers-monde en matière de sécurité.[35]

La CD en tant que regroupement pour la limitation des armements

Le rôle de la Conférence de Genève en tant que « regroupement » suscitant entre ses membres une compréhension plus profonde de la nécessité de la limitation des armements dans les relations internationales est tout aussi important que le dialogue stratégique pour ce qui est d'établir des normes dans le contexte du multilatéralisme. En tant que groupe travaillant pour la limitation des armements, la CD n'est pas un organe à choisir ou à rejeter. Tout comme dans le cas du dialogue stratégique, la CD a ici la capacité de s'affirmer, mais ce n'est pas encore fait entièrement. Les États membres n'ont toujours pas convenu de la forme de limitation des armements qui est la plus susceptible d'améliorer la stabilité internationale, soit en complément de l'équilibre de la puissance, soit en remplacement de celui-ci. Ce qui est plus fondamental encore, c'est que les États membres de la CD n'ont pas encore compris en tant que groupe, que la limitation des armements, quelqu'en soit la forme, représente une option rationnelle par rapport aux programmes illimités d'armement.

Vers le milieu des années 1970, un observateur à la CCD a déclaré que celle-ci insufflait un sentiment d'appartenance au petit groupe de diplomates spécialistes des aspects techniques des négociations sur la limitation des armements.[36] Il s'agissait d'une observation aussi

[34] Voir les déclarations de la Yougoslavie (CD/PV 347), du Venezuela (CD/PV 361), de l'Allemagne de l'Ouest (CD/PV 382) et de la Suède (CD/PV 383).

[35] CD/PV 387.

[36] Sullivan, p. 394.

perspicace que prématurée. Si l'on exclut le fait que la Commission du désarmement à l'ONU n'a pas favorisé (c'est le moins qu'on puisse dire) l'établissement de normes, la CD demeure le seul organisme international dûment constitué qui offre en permanence aux représentants des grands et des petits pays une enceinte où ils peuvent s'entretenir ensemble des questions intéressant la limitation des armements. Jusqu'ici, cela a été l'aspect le plus important du travail de la CD, en tant que rassemblement embryonnaire d'experts de la limitation des armements. La CD a permis une collaboration interdisciplinaire transnationale entre diplomates, scientifiques et avocats, dont l'objet était de renforcer les dimensions techniques et juridiques des efforts diplomatiques; or, on n'a pas toujours exploité pleinement cette ambiance de coopération.

Comme Hedley Bull l'a fait valoir, on peut voir dans l'intérêt manifesté récemment par les membres modérés de la CD appartenant au Groupe des 21 un élément d'une tendance plus vaste se dessinant dans le tiers-monde vers une position plus scientifique et plus réaliste.[37] On peut aussi y voir un résultat du travail de la CD. Cette dernière est à même d'amener des États à favoriser les régimes de limitation des armements ou à les défendre plus fortement, notamment en ce qui concerne les mesures de vérification. Ainsi, le travail accompli à l'ENDC et à la CCD a aidé les États non nucléaires non alignés et occidentaux à surmonter leurs craintes au sujet des garanties prévues dans le NPT. Des efforts plus récents déployés par ces pays au sein du Groupe spécial d'experts scientifiques de la CCD/CD les ont mieux disposés à l'égard des progrès accomplis dans le domaine des techniques sismologiques de détection susceptibles d'aider à vérifier l'application d'une interdiction complète des essais; il est par ailleurs fort possible que la CD ait contribué à convaincre les Soviétiques d'accepter en principe les clauses relatives aux inspections sur place.[38]

---

[37] Hedley Bull, « The Revolt of the West », dans M.S. Rajan et Shivaji Ganguly (sous la dir. de), *Great Power Relations, World Order and the Third World*, Vikas Publishers, Nouvelle-Delhi, 1981, p. 204.

[38] CD/599. Voir aussi John Keegan, « Chemical Arms Ban Working », *Daily Telegraph*, 5 juin 1986; William Dullforce, *The Financial Times*, 10 juillet 1986. Au sujet de l'influence de la CD sur les formes d'inspection sur place, voir Neidle, p. 23.

LA FONCTION PÉDAGOGIQUE DE LA CD

La CD assume une fonction pédagogique du fait qu'elle ait tout d'abord été le cadre d'un dialogue stratégique et un regroupement d'experts de la limitation des armements. Cette fonction s'est manifestée le plus dans le domaine de la vérification, où la CD a aidé à renforcer un consensus international naissant, à savoir que des mesures appropriées de vérification et de surveillance doivent absolument être intégrées à toutes les ententes de limitation des armements. Les États non occidentaux membres de la CD ne sont désormais plus d'accord pour dire que la « volonté politique » est à elle seule le principal préalable à la limitation des armements, si importante que cette volonté puisse être. De même, on rejette maintenant à la CD l'idée qu'il faut attribuer plus ou moins exclusivement à l'absence de volonté politique, notamment chez les principales puissances nucléaires, le fait que les efforts de limitation des armements n'aient abouti à rien de concret.

De plus en plus à la CD, les membres reconnaissent qu'en matière de limitation des armements, l'issue de grandes questions ou négociations demeure problématique à cause de difficultés ayant trait à la vérification. Citons ici la limitation des armes stratégiques, le Traité ABM, le régime de non-prolifération et le cheminement multilatéral encore inachevé vers des ententes sur les systèmes ASAT, sur les armes chimiques et sur l'interdiction complète des essais. L'émergence de nouvelles technologies militaires à potentiel déstabilisateur et la prolifération possible d'armes de destruction massive ont convaincu une majorité de membres de la CD de la nécessité d'adopter des mesures de vérification efficaces pour que les conventions ratifiées dans ces domaines survivent et n'engendrent pas la méfiance. En ce qui concerne la convention sur les armes chimiques, le délégué du Pakistan à la CD a récemment émis l'avis suivant :

> Être convaincu que la convention sur la guerre chimique sera observée, voilà qui constitue une importante considération, notamment pour les pays non alignés. À notre avis, toute violation de la convention devrait inquiéter sérieusement toute la collectivité

> internationale. La vérification demeurera donc une question vitale tant qu'on ne l'aura pas réglée à la satisfaction de tous.[39]

De toute évidence, l'essentiel des difficultés intéressant les méthodes de vérification ne réside pas uniquement dans l'absence de techniques appropriées pour dissuader quiconque de violer l'accord ou pour détecter les manquements; il réside aussi dans l'acceptabilité politique ou militaire de telles techniques. Pourtant, on continue à réclamer des méthodes de vérification plus efficaces, et la nécessité de celles-ci a été rendue encore plus évidente ces dernières années par les accusations portées l'une contre l'autre par les superpuissances, relativement au non-respect d'accords existant sur les armes stratégiques. Quels que soient les motifs, voire la légitimité de ces accusations, elles ont pris la forme d'évaluations techniques, et c'est donc avec des moyens techniques qu'il faut y répondre.

À Genève, les puissances occidentales non nucléaires et la Suède ont suscité des réflexions plus sérieuses sur les mesures de vérification en rédigeant sur la question des documents de travail ou d'étude. À cet égard, citons le rapport déposé par le Canada en 1986 et intitulé *Verification in all its Aspects*; notre pays a répondu par là à la demande que le Secrétaire général de l'ONU avait formulée en février de la même année pour obtenir des points de vue nationaux sur le sujet. Le document traduisait les meilleures idées du Canada sur la vérification, lesquelles étaient le fruit d'un processus amorcé en 1981. Grâce à leurs documents de travail déposés cette année-là, le Canada et les Pays-Bas ont assumé à la CD un rôle de premier plan dans l'élaboration d'un concept générique de vérification, et ils ont lancé à Genève un mouvement en faveur de la nécessité d'une démarche plus institutionnalisée et à plus long terme relativement aux problèmes de vérification et à l'avenir de cette dernière.[40] Les pays modérés du tiers-monde ont bénéficié de pareils efforts de la part des pays occidentaux, mais ils n'ont pas été les seuls. L'ensemble des États non nucléaires comprennent maintenant que, s'ils veulent exercer une

[39] CD/167; CD/203.

[40] Entrevues, septembre 1986.

influence quelconque sur le processus international de limitation des armements, ils devront miser sur les conseils techniques qu'ils peuvent offrir, surtout dans le domaine de la vérification.[41]

Les États membres de la CD ne se sont pas contentés de mesurer l'importance de la vérification. La Suède et les puissances occidentales non nucléaires ont déposé de nombreux documents de travail à la CD sur toute une gamme de questions, et dans l'ensemble, ces études ont été favorablement accueillies. On a estimé généralement, par exemple, que le document de travail canadien présenté en 1982 sur la limitation des armements et l'espace extra-atmosphérique avait stimulé le processus de réflexion dans les milieux de la CD sur un sujet (la menace des systèmes ASAT) auquel celle-ci avait vraiment accordé peu d'attention jusqu'alors.[42] Pourtant, c'est ce que la CD a accompli au chapitre de la vérification qui a le mieux montré sa valeur pédagogique. Les membres de la CD ont beaucoup appris sur l'à-propos de la vérification, grâce au groupe d'experts sismologues et au groupe de travail sur les armes chimiques. En fait, si la tribune de Genève avait eu un rôle technique plus considérable à jouer dans les dialogues soviéto-américains sur une interdiction complète des essais, elle aurait sans doute eu une meilleure idée de la gamme des objections soulevées par les États-Unis au sujet de la négociabilité d'un traité sur l'interdiction des essais.[43]

La CD en tant qu'organe bilatéral

Les superpuissances se sont servies de la tribune multilatérale de Genève pour tenir des pourparlers bilatéraux informels, mais on ne sait pas exactement quel lien existait entre ce mode de communication et le processus bilatéral officiel entre les deux pays. Il semble bien que les superpuissances aient recouru à la CD, en guise d'« organe bilatéral », principalement pendant les périodes de vives tensions, quand leurs voies plus officielles de communication ne fonctionnaient pas ou fonctionnaient mal. On s'est rendu compte de l'utilité de la CD à cet égard

[41] CD/PV 365. Voir aussi Hella Pick, *The Guardian*, 16 juillet 1986.
[42] CD/320, 26 août 1982.
[43] Dahlitz, *Nuclear Arms Control*, p. 52.

quand, au début des années 1980, les délégués soviétiques et américains ont essayé d'y éviter l'établissement de tout rapprochement entre leur travail et les questions politiques litigieuses. En 1982, les États-Unis et l'URSS se sont montrés disposés à aborder à la CD des thèmes (les systèmes ASAT, en particulier) sur lesquels leurs négociations achoppaient dans les contextes bilatéraux officiels. En 1983 et en 1984, tandis que la plupart des dialogues entre les l'Est et l'Ouest au sujet de la limitation des armements étaient dans l'impasse, la CD, tribune dont les superpuissances étaient membres, a poursuivi son travail dans ce domaine.[44]

Toute cette évolution semble indiquer que le rôle de la CD en tant qu'instrument informel du bilatéralisme n'a pas diminué sensiblement après qu'en 1978, la co-présidence soviéto-américaine de la tribune de Genève eut abouti à l'échec. Les faits mettent aussi en lumière l'importance de la CD comme élément d'un processus international plus vaste de limitation des armements, processus au sein duquel il existe relativement à la limitation des armements une relation complémentaire entre le multilatéralisme et le bilatéralisme. La CD aide à conserver sa vitalité au processus international de limitation des armements, et elle contribue aussi à faire mûrir les choses, c'est-à-dire à favoriser le consensus entre les superpuissances.

LA CD, UN PROCESSUS FAVORISANT LE MÛRISSEMENT DES ACCORDS

Ce rôle de la tribune multilatérale est historique, et un délégué canadien à l'ENDC en a défini l'essence on ne peut mieux en 1964. La CD, écrivait Richard Tait,

> Est une plate-forme appropriée d'où les grandes puissances peuvent présenter des propositions qui, même si elles ne sont pas immédiatement négociables, peuvent, en raison même de l'existence

[44] Au sujet du travail de la CD en tant qu'organisme bilatéral, voir les excellents articles de Hella Pick dans *The Guardian* (28 février et 2 mars 1984). Sur la collaboration récente entre les États-Unis et l'URSS à la CD au sujet d'un régime de non-prolifération des armes chimiques, voir *The New York Times*, 27 août 1986.

du Comité, continuer à être débattues et analysées. Les accords entre nations, tout comme les récoltes, dépendent de toutes sortes de facteurs au sujet desquels on ne peut rien (d'où l'à-propos de l'expression « climat international »). Toujours comme les récoltes, les accords semblent avoir besoin de temps pour mûrir et se développer avant que vienne le moment où les conditions sont favorables à la collecte des fruits du processus.[45]

Dans la mesure où la CD est une tribune où les participants peuvent formuler des idées et des concepts dans l'intention de mener un jour des négociations à ces sujets, son rôle d'agent de « maturation» paraît avoir davantage à voir avec l'instauration de régimes qu'avec l'établissement de normes. Pourtant, ces deux derniers rôles sont reliés entre eux du fait que des normes mutuellement ou universellement acceptées doivent être à la base de régimes stables de limitation des armements. Le mûrissement des normes à ce dernier égard exige cependant beaucoup de temps; les exemples les plus éloquents de ce rôle datent des premières années d'existence de la CD. Les importants traités de limitation des armements conclus dans les années 1960, à savoir le Traité sur l'interdiction partielle des essais, l'Accord sur l'espace extra-atmosphérique et le Traité sur la non-prolifération, étaient dans une large mesure l'oeuvre des superpuissances. Mais chacune de ces ententes étaient fondées sur des propositions formulées à l'ENDC, et les deux dernières en particulier ont été débattues en détail à la CD, tant avant qu'après que les États-Unis et l'URSS furent parvenus à un accord sur les éléments-clefs des traités.

Favoriser le mûrissement des accords en vue de leur négociation éventuelle semblerait être un rôle approprié pour les puissances non nucléaires ayant acquis une certaine expérience de la limitation des armements et bénéficiant de la latitude diplomatique nécessaire pour diffuser des propositions novatrices. Il est certain que des idées débattues par les États non nucléaires les plus avancés techniquement à Genève ont été, avec le temps, acceptées comme normes en matière de

[45] Richard Tait, « In Defence of the Big Conference », *Disarmament and Arms Control 2*, (1964), p. 336.

limitation des armements et comme concepts à négocier. La création d'un groupe d'experts de la détection par des moyens sismographiques, un traité sur la limitation des essais nucléaires et la « vérification par mise en demeure », voilà autant de concepts ayant été présentés pour la première fois par la Suède à l'ENDC vers le milieu des années 1960; or, ils ont été acceptés par l'ensemble de la CD vers le milieu des années 1980. L'idée d'en arriver à une interdiction complète des essais par le biais d'un processus progressif a été exprimée pour la première fois à la CCD vers 1975. En la promulguant en 1982, le Canada a favorisé à la CD une perception nouvelle et plus réaliste de la négociabilité d'un traité qui porterait sur une interdiction limitée plutôt que complète des essais nucléaires. C'est pourquoi le travail du Groupe d'experts scientifiques créé en 1976 sous l'autorité de la CCD a commencé à influer sur la pensée de la CD au sujet de la vérifiabilité d'une interdiction des essais nucléaires. Ces exemples révèlent que, pour aboutir à des résultats constructifs, le processus de mûrissement à la CD doit, autant que possible, avoir une dimension technique.

LES QUESTIONS INTÉRESSANT LA LIMITATION DES ARMEMENTS

LES PUISSANCES NON NUCLÉAIRES ET UNE INTERDICTION COMPLÈTE DES ESSAIS (ICE)

La recherche d'une ICE par les États non nucléaires représente depuis longtemps un volet important de leurs efforts diplomatiques déployés à Genève en matière de limitation des armements. En termes purement militaires, un traité sur une ICE serait, pour reprendre l'habile description d'un ancien ambassadeur du Japon à la CD, « l'expression d'un accord visant à limiter certains aspects de la mise au point des technologies propres aux armements ».[46] Pareil traité restreindrait notamment la modernisation de systèmes d'armes nucléaires et, avec un peu de chance et un peu de perspicacité de la part des négociateurs, celle des nouveaux systèmes susceptibles de déranger l'équilibre stratégique existant. En tant que mesure de limitation des armements importante militairement parlant, une ICE empêcherait donc, ou devrait empêcher, la mise au point d'engins anti-forces ou de systèmes nucléaires de guerre.

Des points de vue politique et symbolique, de nombreuses puissances non nucléaires à Genève pensent depuis longtemps que l'ICE serait l'expression de la bonne foi des superpuissances dans le domaine de la limitation des armements. Des États non nucléaires ont par ailleurs déclaré qu'ils adhéreraient au Traité sur la non-prolifération si les superpuissances acceptaient de signer un accord sur une ICE. Pourtant,

[46] Ryukichi Imai, « The Diplomacy of Compliance and Modern Arms Control: Problems of Third Party Participation », *International Affairs* 6, (hiver 1985-1986), p. 92.

l'évidente récalcitrance des États-Unis, la réserve un peu plus discrète de l'Union soviétique, le manque d'intérêt profond de la part de la Grande-Bretagne, de la France et de la Chine relativement à la négociation d'une ICE, le dynamisme des innovations militaro-techniques, et la conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération s'étant tenue en 1980 obligatoirement sont autant d'éléments ayant contribué à faire de l'ICE « une des questions les plus litigieuses qui soient ». Pareil débat a été compréhensible, mais il a aussi été problématique. Un ancien ambassadeur du Canada faisait d'ailleurs observer ce qui suit :

> Les sentiments intenses [que le débat] engendre traduisent l'importance inhérente des armes nucléaires en tant qu'élément central des politiques stratégiques de l'OTAN et du Pacte de Varsovie, et l'angoisse profonde des populations qui sont conscientes de la puissance de destruction massive et relativement aveugle de ces armes. Dans un tel contexte, il se peut qu'on doive aussi veiller à ce que la force de nos opinions et de nos préoccupations et la véhémence avec laquelle elles risquent de s'exprimer n'interdisent pas une discussion rationnelle des questions fondamentales à examiner.[47]

Vers le milieu des années 1980, un certain consensus s'était formé parmi la plupart des États non nucléaires à la CD sur les mesures appropriées à adopter pour vérifier l'observation d'un accord éventuel sur l'ICE : pour être valable, un régime de vérification devra reposer sur des techniques de détection sismographique aussi bien nationales qu'internationales. Aucun consensus de ce genre ne s'est cependant fait jour sur l'urgence d'une ICE, et à cet égard, les débats à la CD ont continué de révéler des divergences bien réelles entre les pays non nucléaires occidentaux et les membres non alignés du Groupe des 21. Pour ces derniers, l'ICE représentait le thème le plus important, mais aussi le plus frustrant, de toutes les questions inscrites à l'ordre du jour de la CD; ils voyaient dans le débat à ce sujet l'occasion de prouver qu'ils pouvaient obtenir gain de cause dans les discussions multilatérales sur la limitation des armements. Ce n'est pas sans raison que l'Australie, le plus militant des pays occidentaux sur cette question, a fait observer

[47] CD/PV 336.

que « l'interdiction complète des essais nucléaires n'est pas un thème que beaucoup savent discuter avec patience ».[48] Tout au long des débats à la CD, l'impatience des pays neutres et non alignés s'est manifestée surtout par le fait qu'ils réclamaient sans relâche la création d'un groupe de travail sur l'interdiction des essais nucléaires, groupe qui aurait un mandat de négociation. Selon la Suède, un tel mandat était essentiel pour que le Groupe des experts scientifiques (GES) pût enfin sortir de l'ombre et jouer un rôle clef dans le domaine de la sécurité internationale.[49] Bref, à Genève, on percevait les négociations sur l'ICE comme un complément nécessaire du travail technique sur la vérification auquel de nombreux pays NNA en étaient venus à souscrire.

Les puissances occidentales non nucléaires n'étaient pas sans comprendre la logique de la position du Groupe des 21 quant à son bien-fondé diplomatique et à la limitation des armements. Et ils n'étaient pas non plus opposés à la création d'un groupe de travail sur l'interdiction des essais nucléaires, groupe qui exprimerait les points de vue du mouvement multilatéral sur la question. Après tout, plus les perspectives d'un traité sur l'ICE s'éloignaient, plus le bon travail qu'elles avaient accompli au chapitre des techniques sismographiques de détection était menacé. Les puissances occidentales non nucléaires favorisaient plutôt la mise sur pied d'un groupe de travail qui se pencherait sur l'idée « d'accorder un mandat de négociation ». Cela représentait un compromis diplomatique entre l'intransigeance des États-Unis et du Royaume-Uni, d'une part, et la position des pays NNA, d'autre part. Pareille attitude traduisait aussi, cependant, le principal point de vue occidental en matière de limitation des armements, à savoir que la CD devait examiner la question de l'ICE dans un contexte militaro-stratégique et envisager la possibilité qu'une ICE mine la doctrine de la dissuasion nucléaire. Jusqu'ici, toutefois, les pays NNA ont, contrairement aux puissances occidentales non nucléaires, rejeté

[48] CD/PV 359. Voir aussi Mulhall, « Australia and Disarmament Diplomacy »; William Dullforce, « Pressure builds up on US to stop testing nuclear weapons », *The Financial Times*, 5 février 1986.

[49] CD/PV 383.

carrément les motifs militaires invoqués pour poursuivre les essais nucléaires.[50]

La négociabilité d'une ICE a toujours été problématique. Les entretiens à huis clos amorcés en 1977 par les États-Unis, l'Union soviétique et la Grande-Bretagne permettaient d'espérer un certain déblocage sur la question de l'ICE, mais on a vite déchanté quand les Britanniques se sont opposés à l'idée et que l'URSS a envahi l'Afghanistan. Ces pourparlers ont certes duré jusqu'en 1982, mais le gouvernement Reagan les a carrément minés quand il a annoncé en 1981, à la surprise des alliés occidentaux, sinon à celle de l'Union soviétique, qu'aux yeux des États-Unis, l'ICE n'était au mieux qu'un objectif à long terme, vu le programme de modernisation stratégique entrepris par eux. Même avant cette déclaration, on ne savait pas exactement dans quelle mesure Washington, Londres et Moscou avaient réussi à surmonter l'obstacle de la vérification, relativement à une ICE, nonobstant les ouvertures des Soviétiques apparemment disposés à accepter des clauses sur les inspections sur place. Il n'a jamais été clair non plus si les puissances nucléaires non parties aux pourparlers trilatéraux susmentionnés, de même que les États quasi nucléaires, souscriraient à un accord d'ICE élaboré par les deux superpuissances et la Grande-Bretagne. Comme l'universalité d'une ICE, quelle qu'elle fût, demeurait en litige, les puissances occidentales non nucléaires étaient persuadées qu'il fallait en discuter dans le contexte multilatéral de la CD. Cependant, la volonté de Washington, de Londres et de Moscou de s'ouvrir en toute confiance à la tribune de Genève était limitée.

Peu après l'échec américano-soviético-britannique de juillet 1982, la CD créa un groupe de travail sur l'interdiction des essais en lui confiant un mandat de négociation afin d'examiner les questions de la vérification et du respect des traités. La mise sur pied de ce groupe attestait des talents de persuasion de certains membres non nucléaires de la CD, notamment du Brésil, de l'Italie et du Japon. Individuellement ou collectivement, ils avaient su combler d'importants fossés qui divisaient la CD sur cette question. Le groupe de travail était cependant

[50] Voir, par exemple, la déclaration du Venezuela, CD/PV 361.

loin d'être imposant. Deux puissances nucléaires, nommément la France et la Chine, ont refusé de s'y joindre; c'était la première fois, depuis la fondation de la CD, que des États membres refusaient de participer à ses travaux. Les États-Unis et l'URSS ont envoyé des équipes de sismologues, mais parmi les puissances non nucléaires de la CD, seule la Suède a détaché des experts technologues aux premières réunions. Le groupe de travail s'est de nouveau réuni en 1983, mais il a tout de suite achoppé sur le principe du consensus que l'UNSSOD I avait auparavant intégré au mode de fonctionnement de la tribune de Genève. Cette année-là, il n'y eut aucun rapport final à l'issue de la dernière réunion du groupe de travail, et celui-ci ajourna alors ses travaux indéfiniment. Le Groupe des 21 s'opposa à la reconstitution en 1984 d'un groupe de travail spécial qui n'aurait aucun mandat de négociation; de toute manière, les États-Unis aurait rejeté un tel mandat.

L'impasse diplomatique dans laquelle le Groupe des 21 et les pays de l'Est, d'une part, et les nations occidentales, de l'autre, étaient bloqués au sujet du mandat de négocation portant sur l'ICE n'aida en rien les puissances non nucléaires à envisager des formules de compromis en matière d'interdiction des essais nucléaires. Et, exception faite de l'Australie et du Japon, où l'opinion publique et le parlement se préoccupaient vraiment de la question, l'ICE ne figurait pas au premier rang des problèmes de limitation des armements dans la plupart des pays occidentaux non nucléaires, après 1983. Ces derniers continuaient à s'y intéresser surtout parce qu'ils (et la Suède) avaient un fort enjeu technologique dans le processus multilatéral de vérification qu'aurait supposé une ICE.

Les puissances occidentales non nucléaires favorisaient toutes une démarche « évolutionniste » vers l'instauration d'un régime d'interdiction complète des essais (ICE). C'est ce qu'elles réaffirmèrent en 1984 quand elles sanctionnèrent un document de travail japonais qui reprenait essentiellement la formule progressive de cheminement vers une interdiction des essais nucléaires (IEN), formule que le Canada avait proposée en 1982.[51] Adhérant à ce courant de pensée, les membres

[51] CD/Document de travail 276.

occidentaux de la CD parlèrent dès lors de plus en plus d'une IEN plutôt que d'une ICE; pour eux, un accord limité paraissait plus réalisable, vu les lacunes qu'accusaient alors les techniques sismographiques de détection des explosions nucléaires souterraines de faible puissance. Ces lacunes et la nécessité pour la CD d'examiner les motifs militaires justifiant la poursuite des essais préoccupaient ces États au plus haut point. L'Allemagne de l'Ouest déclarait d'ailleurs :

> Vérifier l'observance d'une ICE ne serait pas chose facile, et personne ne peut soutenir que les problèmes techniques inhérents à une telle entreprise ont été résolus de façon satisfaisante. Ceux qui citent des déclarations faites antérieurement à cet effet oublient l'évolution rapide du contexte technologique où les essais nucléaires et la vérification peuvent s'opérer, sans parler de l'évolution, potentiellement rapide, des diverses techniques d'évasion.[52]

Les puissances occidentales non nucléaires s'accordaient à dire que les régimes nationaux et internationaux existants de surveillance sismographique n'étaient pas suffisants pour assurer efficacement la vérification d'une interdiction complète. Cependant, on ne sait pas exactement si elles préconisaient toutes la poursuite des essais dans le cadre de la stratégie de dissuasion nucléaire, qu'elles épousaient toutes. Elles ont par ailleurs exprimé sans équivoque la conviction que la CD devait se pencher sur la question. Le délégué ouest-allemand l'a précisé en des termes dénués de toute ambiguïté :

> Mon pays ne connaît rien au sujet des essais nucléaires, mais à mon avis, tout débat digne de ce nom devrait au moins prendre sérieusement en compte l'argument de ceux qui présentent des faits montrant qu'en dépit des capacités informatiques améliorées, des vastes connaissances acquises grâce aux expériences et des progrès accomplis dans le domaine des essais sans explosion, les stocks d'armes poseraient encore des problèmes imprévus qu'il faudrait résoudre au moyen d'essais pour garantir le fonctionnement et la fiabilité des forces nucléaires existantes. Ce sont là des questions légitimes auxquelles il faudra répondre tant que des armes nucléaires

[52] CD/PV 340.

seront des éléments de la puissance et de la sécurité dans le contexte Est-Ouest.[53]

Quant à eux, les pays NNA ne partageaient pas ce point de vue. Le Groupe des 21 ne craignait pas qu'un tel travail dépassât les compétences de la CD (mais c'était sans doute le cas, pour ce qui était de l'évaluation des risques militaires). Le Groupe pensait plutôt que la principale tâche de la CD consistait à trouver des moyens de vérifier convenablement l'observation d'une ICE. Ses membres ne croyaient pas qu'il fallait permettre à des obstacles autres que le dilemme de la vérification de gêner la négociation d'un traité sur l'interdiction des essais. Mais la Suède, qui avait toujours donné le ton parmi les pays NNA sur cette question, fit savoir qu'elle comptait se rapprocher de la position occidentale, à savoir que la CD devait s'interroger davantage sur la portée d'une interdiction des essais nucléaires, avant qu'on pût envisager d'instaurer un traité sur l'ICE. En laissant entendre qu'il fallait élaborer un régime de vérification qui prendrait en compte la portée d'un traité éventuel sur l'interdiction des essais nucléaires, la Suède sanctionnait implicitement la formule progressive préconisée par l'Occident.[54] Elle n'était cependant pas prête à l'entériner en tant que solution de rechange à long terme en remplacement d'une ICE. La patience avait toujours été un important ingrédient du processus de « mûrissement » à la CD, mais dans ce cas, les pays NNA firent bien comprendre que leur patience avait des limites.

Les puissances non nucléaires et une convention sur les armes chimiques

Dans les négociations qu'elle mène sur une convention concernant les armes chimiques (AC), la Conférence du désarmement poursuit des objectifs formidables. Elle est à l'avant-garde de la pensée internationale au sujet des dangers des armes chimiques, et c'est tout à son honneur, mais rien (ou presque) ne porte à croire, comme un analyste le fait observer, « que les décideurs aient commencé à mesurer l'ampleur du

[53] CD/PV 344.
[54] CD/PV 383.

problème ou à envisager les diverses manières de le résoudre ».[55] Pourtant, la difficulté ne tient pas tant à l'absence des talents diplomatiques ou de la volonté politique nécessaires pour conclure un traité sur les armes chimiques; le défi auquel les négociateurs de la CD continuent de faire face réside dans la nature même d'un tel traité, en tant qu'instrument efficace de limitation des armements favorisant la sécurité internationale.

Les dialogues sur la question se poursuivent par intermittence depuis que la Suède en a proposé l'amorce à l'ENDC, à Genève en 1968. Ils servent maintenant à mesurer l'efficacité de la CD en tant que tribune de négociation, de manière que celle-ci puisse, comme l'a écrit le quotidien ouest-allemand *Die Zeit*, sortir de l'ombre.[56] Les pourparlers sur les armes chimiques à Genève servent aussi à évaluer sinon l'avenir de la limitation des armements, alors très certainement celui du processus multilatéral engagé à cet égard et perçu comme un exercice axé formellement sur la conclusion de traités.[57] En ce qui concerne les armes chimiques, la CD cherche à élaborer un traité d'interdiction qui aurait force de loi et une portée globale ou universelle; elle vise aussi à instaurer un régime de non-prolifération qui interdirait la mise au point ou l'acquisition d'engins chimiques par des États n'en possédant pas déjà, et elle aspire à un régime de désarmement, c'est-à-dire à l'élimination pure et simple de tous les stocks d'armes chimiques. M. Robinson ajoute :

> Dans leurs négociations, les participants ne cherchent pas simplement à réduire ou à limiter les arsenaux, mais à instaurer un régime complet de désarmement. En acceptant cet objectif, les gouvernements reconnaissent tacitement que, dans certaines circonstances, la limitation des armements peut servir non seulement de complément mais aussi de solution de rechange à la force militaire en tant que composante déterminante de la sécurité.[58]

---

55 Brad Roberts, « Chemical Proliferation and Policy », *Washington Quarterly* (hiver 1985), p. 155.

56 Dans *The German Tribune*, 29 septembre 1985, p. 2.

57 Julian Perry Robinson, « The Negotiations on Chemical Warfare Arms Control », *Arms Control: The Journal of Arms Control and Disarmament I*, (mai 1980), p. 30.

58 *Ibid.*

À cette fin, une convention sur les AC doit aussi servir à mesurer l'efficacité d'un régime multilatéral « importun » de vérification. Jusqu'ici, cependant, exception faite, peut-être, de l'accord sur les FNI intervenu en 1988, aucun traité de limitation des armements n'a prévu l'élimination de toute une catégorie d'armes.[59]

À la fin de 1986, les négociateurs de la CD étaient parvenus à s'entendre sur bon nombre des aspects globaux et des dispositions essentielles d'un accord sur les AC. Ils convenaient qu'un traité devrait toucher la production, la mise au point, le transfert, l'emploi et la destruction des armes chimiques. Ils avaient par ailleurs accompli des progrès sensibles quant à la définition des « agents précurseurs » clefs (les produits chimiques civils susceptibles de servir à fabriquer des engins militaires très toxiques). Grâce aux travaux techniques de la CD, le « Club des fournisseurs de Bruxelles », groupe récemment établi, ont pu s'entendre sur la limitation des exportations de ces produits chimiques civils.[60] Pourtant, comme les négociateurs de la CD le savent, il leur reste encore de difficiles questions à débattre; au premier rang, et l'on s'entend généralement pour le dire, figurent les dilemmes de la vérification : les modalités des inspections « ordinaires » ou faites sur place après mise en demeure, pour garantir le respect des clauses sur la non-production et l'élimination des stocks d'armes chimiques, et le caractère importun des techniques de surveillance dans l'industrie chimique civile à l'échelle de la planète.

Dans un sens plus large, cependant, la vérification présente un défi d'ordre à la fois technique et militaire. Les risques de non-observation ou de dérobade ne représentent pas la seule menace pour une convention sur les AC ou, en tout premier lieu, pour les négociations devant permettre d'en adopter une; au nombre des menaces, il y a aussi le fait que certains attribuent une utilité militaire aux AC en tant qu'instruments de dissuasion ou de guerre.[61] Le recours aux armes

[59] Frank Elbe, « Banning Chemical Weapons », *International Perspectives* (janvier-février 1985), p. 17.

[60] Elisa D. Harris, « CW Arms Control: A Regime Under Attack », *Arms Control Today* (septembre 1986); Robinson, « Disarmament and Other Options », p. 71.

[61] Robinson, « The Negotiations on Chemical Warfare », p. 48.

chimiques occupe un rôle important dans la doctrine militaire soviétique, et, pour dissuader l'URSS de songer à les utiliser la première en temps de guerre, les États-Unis ont récemment approuvé des budgets pour la production d'armes binaires mortelles.[62] On estime qu'environ quinze pays possèdent maintenant des armes chimiques, et beaucoup craignent par ailleurs qu'une prolifération encore plus poussée se produise, surtout mais non exclusivement dans le tiers-monde, les engins chimiques devenant dès lors l'arme absolue des « pays pauvres ».[63] La collectivité internationale n'ayant pas réussi à interdire l'emploi des armes chimiques dans le tiers-monde, la confiance des États à l'égard de la limitation des armes chimiques ne s'est pas accrue, loin de là. On peut même affirmer que les cas connus où des armes chimiques ont été employées ont fait douter de la viabilité du Protocole de Genève (1925), lequel visait à interdire le recours en premier aux engins biologiques et chimiques.

Vu les motifs militaires invoqués pour justifier les armes chimiques, en tant qu'instruments de dissuasion et de guerre, les États parties devraient envisager la conclusion d'une convention sur les AC en fonction de ce que cela leur coûterait et leur rapporterait au chapitre de la sécurité. À quoi l'URSS serait-elle prête à renoncer, aux fins de sa sécurité militaire, pour obtenir la surveillance internationale des usines d'armes binaires aux États-Unis ? Et ces derniers, pour faire surveiller les vastes arsenaux soviétiques d'AC par un organisme international ? Quel prix les deux superpuissances seraient-elles disposées à payer, en tant qu'associées, pour garantir la non-prolifération et l'élimination des armes chimiques dans le tiers-monde, sous la surveillance de la collectivité mondiale ? Pour que le tiers-monde accepte de signer un accord d'interdiction complète des AC, les Soviétiques et les Américains devraient en échange détruire tous leurs arsenaux chimiques. Il est impensable d'envisager un traité sur les AC sans la

[62] John H. King, « The Comprehensive Chemical Weapons Ban: Problems and Possibilities », *Arms Control Today* (septembre 1986).

[63] Voir George Quester, « The Non-Aligned States and Arms Control », dans Luck (sous la dir. de), *Arms Control: The Multilateral Alternative*, p. 136. Voir aussi Lesley Dixon, « Chemical Warfare - The Third Option? », *Jane's Defence Weekly*, 10 janvier 1987.

participation et l'appui de Washington et de Moscou. L'URSS et les États-Unis ont pu donner du poids au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (NPT), mais ils ne seront pas en mesure de faire de même, advenant l'adoption d'une convention sur les armes chimiques.[64]

À Genève, les premières délibérations qui concernèrent une convention sur les armes chimiques s'assimilèrent à celles qu'on avait menées au début sur l'ICE. Dans les deux cas, les pourparlers remontaient à la fin des années 1960 et reposaient dans une large mesure sur les idées novatrices et les efforts diplomatiques d'États non nucléaires clefs avancés sur le plan technologique (notamment le Canada et la Suède), qui bénéficiaient en cela de l'appui soutenu du Japon et des Pays-Bas. Une proposition formulée en 1972 par le Canada, à savoir que les débats de la CCD sur les armes chimiques devaient mettre l'accent sur les éléments très toxiques, est devenue en 1974 le fondement d'un accord soviéto-américain sur le lancement d'une « initiative conjointe » que les deux superpuissances présenteraient à la tribune multilatérale de Genève. Mais avec l'émergence du bilatéralisme américano-soviétique en matière de limitation des armements au début des années 1970, la CCD a, pour reprendre les mots de Robinson, « cessé d'assumer le rôle principal dans les négociations, le centre d'intérêt devenant dès lors les discussions privées que les deux superpuissances décidaient d'organiser entre elles ». La CCD marqua donc un temps d'arrêt, pour ce qui était des armes chimiques, en attendant les résultats de l'« initiative conjointe », mais elle conserva sa vitalité au débat « grâce à des échanges de vues et à des entretiens sur les détails techniques ».[65]

Les renseignements techniques « mystérieux » que la CCD recueillit alors allaient lui être fort utiles plus tard, dans la négociation d'un traité sur les armes chimiques. Comme un délégué américain l'a fait observer à juste titre en 1985, « la plupart des délégations présentes ici bénéficient d'une documentation riche et variée en matière d'armes chimiques. Cette question fait l'objet de négociations depuis déjà un bon

[64] Robinson, « The Negotiations on Chemical Warfare », pp. 34-35.
[65] *Ibid.*, p. 31.

moment . . . »[66] Dans la deuxième moitié des années 1970, cependant, le degré de perfectionnement technique des connaissances de la majorité des délégations à la CCD était encore rudimentaire, notamment en ce qui concernait la vérification. Leur expertise n'était pas suffisante pour leur permettre d'influer vraiment sur le processus bilatéral soviéto-américain. Le caractère exclusif de ce dernier gênait malgré tout les États non nucléaires à Genève. L'«initiative conjointe» promise lors du sommet des deux superpuissances ne s'était pas matérialisée, et comme ces dernières se montraient peu disposées à ouvrir leurs entretiens sur les armes chimiques à la tribune multilatérale, il n'y avait vraiment pas lieu d'espérer un déblocage sur ce plan. Craignant de plus en plus pour l'avenir de la CD, le Canada, le Japon, les Pays-Bas et la Suède trouvèrent d'autres raisons d'exhorter les États-Unis et l'Union soviétique à faire participer à leurs travaux la tribune de Genève nouvellement créée.

L'UNSSOD I, on s'en souviendra, avait réaffirmé le rôle de la CD en tant qu'organisme de négociation, et il semblait aux pays à orientation technique que le moment était venu pour mettre à contribution leurs connaissances et leurs compétences techniques dans le processus de négociation sur les armes chimiques. D'autres puissances non nucléaires qui siégeaient à la CD et pour lesquelles une convention sur les AC ne revêtait pas alors autant d'importance que les questions nucléaires, estimèrent elles aussi que le moment était bien choisi pour intervenir à la CD, afin de presser les deux superpuissances de rassembler la volonté politique nécessaire pour conclure un traité sur les AC. En outre, l'UNSSOD I avait donné à la CD le mandat d'étudier des moyens de vérification. Sur ce plan, les superpuissances manifestèrent un certain intérêt, l'URSS semblant accepter en principe le concept des inspections sur place après mise en demeure. Cet intérêt était cependant limité, et les quatre puissances non nucléaires à orientation technique à la CD en vinrent à craindre pour l'avenir du processus de négociation tant bilatéral que multilatéral. En leur qualité d'intermédiaires, le Canada, le Japon, les Pays-Bas et la Suède examinèrent en collaboration une

[66] CD/PV 322.

proposition préconisant la création d'une agence de vérification dans le domaine des AC, qui se serait apparentée au Groupe des experts scientifiques, et ils exhortèrent les superpuissances à fournir à la CD des rapports périodiques plus approfondis afin de stimuler ses travaux dans le domaine de la vérification.

Aucune agence de vérification ne fut mise sur pied, mais le Groupe des quatre continua d'exercer de légères pressions sur les négociateurs des superpuissances pour obtenir de leur part une plus grande collaboration à la CD. L'effet catalyseur de ces États ne sembla pas s'émousser à l'aube de la nouvelle guerre froide. La question des armes chimiques était unique, vu sa négociabilité, la nécessité de transiger au niveau multilatéral, et le fonds de connaissances acquises par la CD. Tous ces facteurs confirmèrent le Groupe des quatre dans sa conviction que la question des armes chimiques devait rester à l'abri des fluctuations dans les relations politiques entre l'Est et l'Ouest. Fait ironique, toutefois, un accroissement de ces tensions favorisa l'élargissement de ce petit groupe de pays non nucléaires.[67]

En 1979, l'OTAN ayant annoncé son Programme de défense à long terme, en vertu duquel elle s'engageait à moderniser son arsenal chimique si aucun accord international n'était conclu en matière de limitation des armements, la question des armes chimiques commença à inquiéter les Européens de l'Ouest et leurs gouvernements.[68] À Genève, l'Italie et l'Allemagne de l'Ouest se joignirent au Canada et aux Pays-Bas pour faire valoir le bien-fondé d'un régime de limitation des armes chimiques et, pour attester de leurs intentions, elles déposèrent des documents de travail et exhortèrent les États-Unis à faire preuve de plus de souplesse et à sanctionner la création d'un groupe de travail sur les armes chimiques.[69] La rumeur s'étant répandue que l'Union soviétique avait employé des armes chimiques en Afghanistan, l'intérêt de divers membres non alignés de la CD au sujet de la nécessité urgente de

[67] Entrevues, Genève, février 1986.

[68] Julian Perry Robinson, « Disarmament and other options for Western policymaking on chemical weapons », *International Affairs 63*, (hiver 1986-1987), p. 65.

[69] CD/41; CD/113; CD/203; CD/PV 316.

négocier un traité sur les AC s'aviva sensiblement. Chez les pays du Pacte de Varsovie, la Pologne et l'Allemagne de l'Est adoptèrent une attitude plus objective et techniquement neutre en réclamant des deux superpuissances de la souplesse et un esprit de compromis.[70] En 1982, la plupart des États non nucléaires favorisaient non seulement l'établissement d'un groupe de travail sur les AC, mais aussi d'un groupe qui serait muni d'un mandat pour négocier un traité en la matière.

En 1983, les deux superpuissances en étaient venues à reconnaître que, pour réussir à négocier un régime efficace et complet d'interdiction des AC, il fallait un effort multilatéral. Leurs entretiens bilatéraux à ce sujet ayant été suspendus *sine die*, elles acceptèrent la mise sur pied à Genève d'un groupe de travail sur les AC, qui aurait un mandat de négociation. Pour la première fois de son histoire, la CD se trouvait donc en mesure d'amorcer des négociations sur l'un des points les plus importants inscrits à son ordre du jour.

Les puissances non nucléaires siégeant à la CD ont convenu de l'importance militaire et de l'urgence d'un accord sur les AC. C'est pourquoi tous les pays non nucléaires qui se sont activement préoccupés de cette question (cela inclut un groupe-noyau de pays qui ont présidé le groupe de travail spécial sur les AC, ou qui en ont été membres) se sont dits disposés à faire leur part pour favoriser l'adoption d'une convention sur les AC.[71] Pour que cela devienne une question primordiale, a fait observer l'ambassadeur du Canada, « il nous faudra agir en conséquence et montrer notre volonté de consacrer plus de temps à la réalisation d'une interdiction des AC... Il nous incombe d'exploiter les immenses talents et toutes les compétences existant dans cette enceinte et d'encourager les échanges de vues et de connaissances entre nous. »[72]

Mais bien peu (sinon aucun) de ces États ont été rigoureusement neutres, comme de véritables catalyseurs « diplomatiques » doivent

[70] CD/PV 290; CD/PV 292; CD/PV 337; CD/PV 381.

[71] Ce groupe comprenait l'Australie, le Brésil, le Canada, l'Allemagne de l'Est, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède et l'Allemagne de l'Ouest.

[72] CD/PV 322.

l'être; en effet, la plupart avait des intérêts technologiques nationaux d'ordre militaire ou civil à préserver dans les négociations, ce qui explique dans une certaine mesure l'importance qu'ils ont accordée à l'adoption d'une convention sur les AC. Le jeu combiné de ces intérêts, qui se sont manifestés pendant les négociations, a compliqué et ralenti ces dernières. Et l'origine de ces intérêts (la crainte éprouvée face à la menace des AC, les engagements de défense pris dans le cadre des alliances, et les industries et les technologies chimiques civiles) explique elle aussi comment les États non nucléaires en sont venus à suivre des axes divergents soit au sein de groupes donnés, soit d'un groupe à l'autre.

En ce qui concerne la question fondamentale de la vérification du respect des clauses sur l'élimination des stocks existants d'armes chimiques, les États-Unis et l'Union soviétique ont inévitablement fixé les paramètres des débats à la CD. Tel n'a pas été le cas, cependant, relativement à la surveillance de l'industrie chimique dans le monde pour empêcher que des agents chimiques utilisés à des fins pacifiques servent aussi dans des buts militaires. Les membres de la CD conviennent maintenant que tout traité devrait préserver l'intégrité des intérêts de l'industrie chimique civile. Cependant, il n'existe encore aucun consensus quant au degré d'intrusion qu'il faudrait imposer à cette dernière pour garantir l'intégrité d'une convention sur la limitation des AC.

Les débats pléniers révèlent que les États-Unis, bénéficiant en cela de l'appui du Canada et de l'Australie, préféreraient des modes de vérification assez rigoureux. Ce sentiment découle d'une méfiance profonde des Américains à l'égard de l'URSS et de son penchant pour le secret; il existe de même au Canada une inquiétude bien enracinée au sujet des risques de prolifération des armes chimiques, et en Australie la conviction fermement ancrée que toute convention doit interdire les AC sans réserves et sans exception.[73] Le délégué australien a fait une mise en garde à la CD : « Les armes chimiques ne doivent jamais être employées; d'où la nécessité absolue de les éliminer complètement et de

[73] CD/PV 309.

ne pas en produire. »[74] L'inquiétude de l'Australie est fondée sur la peur des armes chimiques, mais celle du Canada traduit clairement son souci historique et parfois obstiné d'endiguer la prolifération des armes nucléaires. « J'ai répété maintes et maintes fois, a rappelé l'ambassadeur du Canada à la CD, qu'à nos yeux, cette convention globale sur les armes chimiques n'est qu'une première tentative vers l'élaboration d'un traité de non-prolifération. »[75]

Chez les membres occidentaux de la CD, le Japon et l'Allemagne de l'Ouest ont été ceux qui ont exprimé le plus directement leurs préoccupations et leur désir qu'une convention sur les AC n'impose pas des « limites excessives » (ce sont les mots du Japon) à l'industrie chimique civile.[76] Dans les débats de la CD sur les armes chimiques, les objectifs opposés des garanties en matière de limitation des armements, d'une part, et le caractère sacro-saint des intérêts industriels et technologiques pacifiques, d'autre part, n'ont pas suscité chez les puissances occidentales non nucléaires des tensions aussi vives que ce fut le cas à l'ENDC, dans les années 1960, au cours de débats analogues sur le NPT. Même si elles étaient nuancées, des tensions ont cependant existé à la CD.[77] Inévitablement, les divergences de vues concernent le concept des modes « appropriés » de vérification, et parmi les puissances occidentales non nucléaires, l'Allemagne de l'Ouest s'est affirmée comme étant le principal défenseur de la pertinence de ce concept dans n'importe quelle convention qui viserait les armes chimiques. Pour la RFA, cependant, il ne s'agit pas seulement de préserver l'intégrité de son industrie chimique, mais aussi de résoudre rapidement et de manière satisfaisante les dilemmes dans lesquels l'OTAN est enfermée relativement aux AC et qui continuent à préoccuper les milieux politiques ouest-allemands.[78] Ainsi donc, le Canada se soucie particulièrement des dangers de la prolifération des armes chimiques,

---

[74] CD/PV 292.

[75] CD/PV 322.

[76] CD/PV 307. Voir aussi CD/PV 310, 339 et 381.

[77] Robinson, « Disarmament and other options », p. 78; Elbe, « Banning chemical weapons », p. 17.

[78] *The German Tribune*, 29 septembre 1985.

mais pour l'Allemagne de l'Ouest, « la pire menace » vient plutôt des stocks existants d'AC, en Europe et ailleurs.[79]

Le Groupe des 21 a partagé l'inquiétude du Canada au sujet des risques de prolifération, et ses membres ont aussi abondé dans le sens de l'Allemagne de l'Ouest pour ce qui concernait l'intégrité des progrès pacifiques accomplis par l'industrie chimique civile. Mais il y a tout un monde entre les pays non alignés et les puissances occidentales non nucléaires relativement à la légitimité des mesures défensives prises par l'OTAN dans le domaine des AC et aux capacités de l'industrie chimique civile de chacun. Ces deux questions ont suscité dans le tiers-monde des critiques acerbes qui établissent une comparaison avec le NPT discriminatoire, lequel constitue à leurs yeux une tentative des pays armés de désarmer les États non armés et de préserver l'hégémonie économique du Nord sur le Sud. Les pays NNA ne se sont pas préoccupés de protéger les secrets d'une industrie chimique pacifique bien établie, mais plutôt de garantir le droit souverain du tiers-monde d'acquérir une telle industrie.

À tous ces égards militaires et économiques, ce sont l'Argentine, le Brésil et le Pakistan qui ont donné le ton dans le Groupe des 21. En ce qui concerne les questions militaires et la sécurité, ils ont clairement dénoncé les propositions des puissances occidentales non nucléaires et celles selon lesquelles les membres des alliances devaient, pendant le processus d'élimination des arsenaux chimiques, conserver des engins chimiques pour assurer leur défense. « Nous espérons, a souligné le délégué du Pakistan à la CD, que les États dotés d'armes chimiques se garderont d'envisager le processus de destruction en ne prenant en compte que leur seul point de vue militaire » :

> En sa qualité de pays non aligné et non doté d'armes chimiques, le Pakistan a du mal à comprendre pourquoi on perd un temps précieux à dresser des échéanciers de destruction des arsenaux, échéanciers dont l'objet principal semble être de garantir que la sécurité des deux alliances ne sera pas compromise pendant le processus d'élimination.[80]

[79] CD/PV 310.
[80] CD/PV 339.

Le délégué de l'Argentine a tenu des propos tout aussi explicites :

> Si l'on doit détruire tous les arsenaux chimiques, pourquoi conserver à des fins de protection des engins supertoxiques mortels ? Nous avons de sérieuses réserves au sujet d'une telle clause, car elle équivaut à perpétuer ou à légaliser de fait, par le biais d'une convention visant à éliminer les armes chimiques, l'inégalité existant actuellement entre les pays qui possèdent de tels engins et ceux qui en sont démunis . . . Pour que ces derniers, qui n'ont d'ailleurs pas l'intention de se doter de telles armes, acceptent de restreindre leurs activités dans ce domaine, il est essentiel que les quelques pays possédant des arsenaux chimiques les détruisent complètement.[81]

L'argument que le désarmement chimique soit nécessaire pour que tous les pays souscrivent à une éventuelle convention sur les armes chimiques ne permet pas d'espérer la réalisation rapide de ce désarmement.[82] Le problème découle du défi fondamental que présente pour la négociation d'une telle convention la conviction que les armes chimiques ont une utilité militaire, et c'est là un défi sur lequel la CD ne s'est pas encore penchée sérieusement. Le problème résulte aussi du souci que les États NNA ont d'obtenir une convention non discriminatoire, et il se pourrait bien, comme ce fut le cas pour le NPT, qu'une majorité de pays en développement craignent tout autant la discrimination dans le secteur technologique civil que dans le domaine militaire.[83]

En faisant valoir l'importance pour les pays du tiers-monde du rapport existant entre leur progrès socio-économique, d'une part, et leur droit souverain d'acquérir des capacités technologiques et industrielles pacifiques dans le secteur chimique, d'autre part, le Brésil et d'autres pays NNA ont affirmé qu'une convention sur les AC ne devait en aucune façon viser à réglementer l'industrie chimique civile.[84] Cette position est fort éloignée des principes préconisés par l'Occident qui

[81] CD/PV 354.
[82] CD/PV 354; CD/PV 323.
[83] CD/PV 323.
[84] *Ibid.*

prône l'adoption de mesures de vérification rigoureuses, ou à tout le moins appropriées. Si les pays NNA se cantonnent dans cette attitude, il sera d'autant plus difficile de négocier une convention efficace sur les AC.

LES PUISSANCES NON NUCLÉAIRES ET LA LIMITATION DES ARMEMENTS DANS L'ESPACE EXTRA-ATMOSPHÉRIQUE

Jusqu'en 1983, très peu de travail s'est effectué à la CD sur les questions intéressant l'espace extra-atmosphérique. Avec des documents de travail, l'Italie, le Canada et les Pays-Bas ont entrepris d'éclairer les États membres au sujet des effets stabilisateurs et potentiellement déstabilisateurs des technologies spatiales militaires existantes et nouvelles sur la dissuasion nucléaire. Ces pays ont aussi essayé de mettre la CD en garde contre les effets malencontreux possibles des innovations militaro-techniques sur le régime juridique concernant l'espace extra-atmosphérique.[85] En 1983, ce travail diplomatique a paradoxalement bénéficié de progrès technologiques militaires, quand les défis doctrinaux et techniques posés à l'ordre militaire existant dans l'espace extra-atmosphérique ont été rendus plus évidents, les superpuissances s'intéressant de plus en plus aux systèmes stratégiques de défense. D'autres membres modérés et technologiquement avancés du Groupe des 21 en vinrent à partager l'inquiétude des États occidentaux non nucléaires au sujet des utilisations militaires et civiles légitimes des systèmes de reconnaissance par satellites.[86]

À la CD, les pays non nucléaires exprimèrent leurs préoccupations en matière de sécurité et de limitation des armements en tentant d'établir un groupe de travail sur l'espace extra-atmosphérique. Au début, les États occidentaux s'étaient vivement intéressés à cette idée, à cause de l'indifférence des superpuissances qui, après 1978, avaient cherché à exclure la CD de leurs pourparlers bilatéraux sur les technologies et

[85] Voir « Le Canada, la limitation des armements et l'espace extra-atmosphérique », CD/320, 26 août 1982.

[86] Voir la déclaration de la Suède (CD/PV 168). Voir aussi Aaron Karp, « Space technologies in the Third World: commercialization and the spread of ballistic missiles », *Space Policy* (mai 1986); Juan S. Roederev, « The participation of developing countries in space research », *Space Policy* (août 1985).

les systèmes anti-satellites (ASAT). Quand les entretiens soviéto-américains achoppèrent en 1982, on craignit sensiblement plus pour la création du groupe de travail susmentionné. Cependant, la volonté évidente et grandissante du Groupe des 21 de mettre sur pied un tel groupe de travail et de lui confier le mandat de négocier un accord de limitation des armements dans l'espace extra-atmosphérique, qui aurait interdit les systèmes ASAT, fut alors renforcée par l'intention déclarée des Soviétiques de prévenir la « militarisation » dudit espace. Ces deux tendances incitèrent les puissances occidentales non nucléaires à mettre intensément l'accent sur la diplomatie de coalition pour tenter d'affaiblir les arguments des États-Unis qui s'opposaient à la création d'un groupe de travail à la CD.[87] Afin de faire progresser à Genève les discussions sur un accord concernant l'espace extra-atmosphérique et compte tenu de la faveur dont l'Est jouissait alors auprès de l'opinion publique, ces puissances occidentales reconnurent la nécessité de compenser l'isolation des Américains et d'encourager le leadership de ces derniers; sans les États-Unis, la portée des initiatives occidentales à la CD serait extrêmement limitée.

À partir de 1983, les puissances occidentales non nucléaires cherchèrent à faire réglementer les technologies anti-satellites multilatérales. Invoquant des motifs géo-stratégiques, les États-Unis s'opposèrent à toute restriction en ce domaine, notamment à un régime qui aurait défendu la mise au point de systèmes à orbite basse qui, en temps de guerre, permettraient de gêner les systèmes de guidage adverses. Washington voyait d'un oeil plutôt froid l'annonce par ses alliés d'initiatives de limitation des armements dans ce domaine.[88] Malgré tout, ces pays estimèrent que le défi que présentaient les nouvelles technologies pour le régime existant de limitation des armements dans l'espace extra-atmosphérique justifiait qu'on en discutât à Genève, et c'est dans cet esprit qu'ils s'efforcèrent de trouver pour le groupe de travail susmentionné un mandat transactionnel.

---

[87] Dahlitz, « ASAT and Related Weapons », p. 182.

[88] Voir Leslie Gelb, *The New York Times*, 17 août 1984; et « Key Issues in American Security: Anti-Satellite Weapons in U.S. Military Space Policy ». *The 1985 Aspen Policy Report*, Aspen Institute, novembre 1985.

C'était une question litigieuse, mais le projet était réalisable. En tant qu'entité, le Groupe des 21 ne fut pas aussi intransigeant, quand il s'est agi de rédiger le mandat du groupe de travail sur l'espace extra-atmosphérique, qu'il l'avait été dans le cas de l'ICE. Quant à elle, l'URSS se déclara contre tout ce qui n'équivalait pas à une interdiction complète des armes dans l'espace; pourtant, comme l'Institut Aspen l'a fait observer, Moscou aurait eu logiquement du mal à rejeter, au sujet des systèmes ASAT, des propositions sérieuses qui auraient marqué l'amorce d'un dialogue plus vaste sur l'espace.[89] Tout aussi logiquement, les négociateurs américains avaient intérêt à porter le dilemme des engins ASAT devant la CD, dans le contexte des discussions sur la création d'un groupe de travail sur l'espace extra-atmosphérique, pour assurer une certaine continuité dans leurs entretiens avec l'URSS et pour obtenir l'appui de leurs alliés occidentaux à l'égard de la position américaine dans les débats inter-agences à Washington. Cet appui se manifesta peu à peu. Les États-Unis ayant annoncé leur Initiative de défense stratégique en mars 1983, l'Australie, le Japon, la Norvège et l'Allemagne de l'Ouest se joignirent à l'Italie, au Canada et aux Pays-Bas pour exhorter doucement Washington à prendre plus au sérieux l'intérêt que la CD manifestait pour les discussions sur un régime de limitation des systèmes anti-satellites.

En 1983, les États-Unis acceptèrent que soit créé à la CD un groupe de travail qui n'aurait pas le mandat de négocier et qui examinerait le régime juridique existant concernant l'espace extra-atmosphérique. « Ma délégation, a déclaré l'ambassadeur des États-Unis à la CD, avoue avoir énormément douté de l'utilité d'un groupe de travail sur cette question. Nous avons cependant écouté les arguments de nos collègues et, bien que nous ne fussions pas entièrement convaincus, nous avons cessé de nous opposer à la constitution d'un tel groupe. »[90] Malheureusement, l'Union soviétique se montra plus réticente et elle étudia longuement la proposition qui concernait l'attribution d'un mandat au groupe de travail.

[89] *Ibid.*, p. 7.
[90] CD/PV 236.

En août 1984, encore une fois à cause surtout de la diplomatie occidentale de coalition, les États-Unis ont annoncé à la tribune de Genève qu'ils étaient disposés à accepter un mandat d'examen préliminaire plus vaste pour un groupe de travail qui, à la CD, serait chargé d'étudier et de définir, grâce à des travaux approfondis, les questions intéressant la prévention d'une course aux armements dans l'espace extra-atmosphérique. C'était là, aux yeux de la délégation américaine, une manière honorable de régler le litigieux problème du mandat. Par ailleurs, les Américains ont accepté, le 30 août, sur l'invitation des Soviétiques, de se réunir avec eux à Vienne en septembre pour négocier et conclure des accords sur la militarisation de l'espace extra-atmosphérique, et notamment sur les systèmes anti-satellites.[91] Le 29 mars 1985, les pourparlers soviéto-américains sur l'espace extra-atmosphérique ayant repris le 12 du même mois, l'Est et le Groupe des 21 acceptèrent le mandat transactionnel proposé par l'Occident. En décidant d'établir ce comité spécial (comme les groupes de travail de la CD s'appelèrent après 1983), la Conférence a posé, aux dires de la Suède, un des gestes les plus positifs de son histoire.[92]

Les fortes réserves que les Américains avaient au sujet de l'attribution d'un mandat de négociation à un groupe spécial de la CD sur l'espace extra-atmosphérique n'étaient pas injustifiées. Au milieu des années 1980, la CD n'était pas en mesure de négocier un accord de limitation des armements dans l'espace. À cet égard, les délégations des superpuissances et des pays non nucléaires travaillaient sans que leurs gouvernements respectifs eussent énoncé des politiques claires. Pourtant, la CD demeure aujourd'hui à même d'approfondir les questions en vue de la négociation d'un régime pour l'espace extra-atmosphérique dans l'avenir, et elle peut aussi, comme l'a résumé le délégué italien, favoriser une meilleure perception des problèmes et la définition des aspects sur lesquels il convient d'attirer l'attention de la collectivité internationale.[93]

[91] CD/PV 286.
[92] CD/PV 311.
[93] CD/PV 330.

Plus que tout autre thème négociable inscrit à l'ordre du jour de la CD, celui de l'espace extra-atmosphérique, et de la réglementation des systèmes ASAT en particulier, évoque aussi des questions délicates intéressant la sécurité, les forces militaires et la limitation des armements, questions qui influent sur la stabilité de l'équilibre stratégique soviéto-américain; mentionnons notamment les défenses stratégiques et l'avenir du Traité de 1972 sur les missiles anti-missiles balistiques (ABM). De plus, par des aspects militaires et politiques complexes, ces questions sont liées aux intérêts de l'OTAN et du Pacte de Varsovie en matière de sécurité et de limitation des armements. En ce qui concerne l'importance que la question de l'espace extra-atmosphérique revêt pour les intérêts technologiques commerciaux et civils des puissances non nucléaires industrialisées et en développement, on ne peut trouver un parallèle que dans les débats sur les armes chimiques.

Ce qui complique les choses relativement à l'espace extra-atmosphérique, c'est qu'il faut définir le rapport devant exister entre l'organisme multilatéral et le milieu bilatéral soviéto-américain, c'est-à-dire trouver à la CD un rôle qui, dans le processus de négociation visant l'espace extra-atmosphérique, ne va pas empêcher entre les superpuissances des rapprochements sur le plan stratégique et en matière de limitation des armements.[94] Pour la CD, ce dilemme a deux dimensions : celles de la juridiction et de la responsabilité. La question des connaissances et de la compréhension entre aussi en ligne de compte, car les petits États siégeant à Genève n'ont pas accès au savoir que les deux superpuissances se partagent. « Je me demande, a déclaré le délégué ouest-allemand, dans quelle mesure une assemblée multilatérale peut être l'autorité suprême lorsqu'il s'agit d'interpréter des accords bilatéraux tels que le Traité ABM. »[95]

Il y a une autre complication, et elle préoccupe énormément les puissances non nucléaires qui voient dans le droit international le meilleur instrument pour se protéger contre l'exubérance technologique

[94] CD/PV 292; CD/PV 358.
[95] CD/PV 318.

des superpuissances; il s'agit des lacunes et des ambiguïtés des concepts juridiques existants qui se rapportent à un régime de limitation des armements dans l'espace extra-atmosphérique.[96] Que signifient des expressions comme « buts pacifiques », « utilisations militaires », « militarisation », « militarisation plus poussée », « course aux armements », ou « prévention » de toutes ces possibilités dans l'espace extra-atmosphérique ? La notion de « militarisation » désigne-t-elle les « utilisations militaires » qui peuvent être légitimes et favoriser la stabilité militaire ? Les mots « militarisation plus poussée » impliquent-ils une « course aux armements » ? Existe-t-il dans l'espace extra-atmosphérique une « course aux armements » à « prévenir », ou une telle course a-t-elle déjà commencé? Ou ce concept couramment employé (à tort parfois) sert-il, dans le contexte de l'espace extra-atmosphérique, à interdire la mise au point et le déploiement de systèmes d'armes « menaçants » ou « déstabilisateurs » ?

Grâce à son document de travail publié en 1986 et intitulé *Le droit international et l'espace extra-atmosphérique*, le Canada a fait figure de chef parmi les puissances non nucléaires pour ce qui était d'attirer l'attention des membres de la CD sur ces questions, et cela lui a valu des louanges méritées.[97] Pourtant, bon nombre de ces concepts juridiques évoquent des dédales sousjacents d'ordre militaire et technologique; mentionnons, par exemple, l'ambiguïté existant au sujet des systèmes d'armes quand on parle d'« utilisations pacifiques » et de « stabilité militaire ». À la CD, on reconnaît de plus en plus qu'il est légitime d'employer des satellites à des fins pacifiques pour garantir la stabilité militaire; vu l'efficacité de la stratégie de la dissusion nucléaire mutuelle, c'est là une évolution heureuse. Il semble que la CD se rapproche de l'idée exprimée en 1982 par le Canada à l'UNSSOD II, à savoir qu'il faut interdire la mise au point d'« armes » destinées à servir dans l'espace extra-atmosphérique. Cependant, comme on le reconnaît maintenant

[96] CD/PV 309 (Pays-Bas).

[97] Canada, Ministère des Affaires extérieures, Document de travail - Terminologie propre à la limitation des armements et à l'espace extra-atmosphérique, Ottawa, juillet 1986. Voir aussi *The Canadian Survey of International Law Relevant to Arms Control and Outer Space*, CD/618, 23 juillet 1985.

dans l'ensemble de la CD et ailleurs, les satellites qui sont gages de stabilité militaire peuvent aussi miner l'invulnérabilité des forces de représailles; ils peuvent être utiles en temps de guerre. Comme le délégué de l'Argentine l'a rappelé d'un ton posé à la CD en 1983, « mon pays sait, pour en avoir fait directement et douloureusement les frais, ce que l'emploi militaire des satellites peut donner ».[98]

Ces ambiguïtés juridiques et militaro-techniques gênent les négociateurs à la CD. Elles existent également dans les débats portant, d'une part, sur les activités civiles légitimes dans l'espace extra-atmosphérique et, d'autre part, sur la recherche d'un accord stable de limitation des armements dans ce contexte. La complication vient ici du fait que les activités civiles peuvent dans bien des cas posséder un volet militaire, limité ou non. Ce dilemme entrave les efforts de la CD qui veut établir un régime efficace de vérification d'un accord de limitation des armements dans l'espace extra-atmosphérique, ce qui rendra de plus en plus problématique la participation multilatérale au processus de vérification. De toute évidence, il ne pourra y avoir de régime efficace et non discriminatoire de limitation des armements dans l'espace extra-atmosphérique sans un système multilatéral de vérification, et les débats de la CD à cet égard ont montré qu'un certain nombre d'États non nucléaires s'intéressent maintenant davantage à la constitution d'une agence internationale de surveillance par satellites (ISMA).[99] Mais à Genève, il faudra bien tôt ou tard poser de difficiles questions sur la faisabilité technologique, politique, financière et administrative d'une telle entreprise.[100]

À l'exception de l'Inde, carrément opposée à ce qu'elle appelle l'« illusion de la dissuasion nucléaire », la majorité des puissances non nucléaires à la CD reconnaissent les motifs sous-jacents d'un régime de limitation des armements dans l'espace extra-atmosphérique :[101] citons la légitimité des emplois militaires dudit espace à des fins « pacifiques »,

[98] CD/PV 215.
[99] CD/PV 330 (Pakistan).
[100] CD/PV 291 (Japon); CD/PV 330 (Italie).
[101] CD/PV 262; CD/PV 333.

et la nécessité connexe de protéger les satellites contre l'emprise des nouvelles technologies. Comme le délégué italien l'a signalé, on a, aux réunions du comité spécial sur l'espace extra-atmosphérique en 1985, exprimé des doutes quant au rôle des satellites d'observation, en rappelant qu'ils pourraient compromettre la souveraineté nationale. Toutefois, on a largement reconnu l'importance de ces satellites pour assurer le respect des accords de désarmement, et l'effet stabilisateur de cet usage militaire particulier de l'espace :

> Ces débats . . . offrent un cadre pour définir comment on examinera le problème de l'utilisation militaire de l'espace et ce que celle-ci suppose relativement à la prévention d'une course aux armements dans ce milieu. Si l'espace ne doit servir qu'à des fins pacifiques, le critère fondamental à employer pour établir si les activités spatiales favorisent bel et bien ces fins n'est pas tant de savoir si elles sont de nature militaire ou civile, mais plutôt si elles renforcent la stabilité.[102]

Les puissances non nucléaires de l'Ouest, de l'Est et du Groupe des 21 ont montré qu'elles percevaient les ambiguïtés militaro-technologiques inhérentes aux systèmes d'armes « stabilisateurs » et les dangers que présentent intrinsèquement un « système » de dissuasion nucléaire mutuelle.[103] Pourtant, nombre de ces pays ont dit craindre aussi que les programmes de défense stratégique des superpuissances minent sérieusement les accords actuels de limitation des armements qui interdisent le déploiement de vastes réseaux anti-missiles balistiques et légitiment l'emploi de satellites pour la vérification et la collecte de renseignements militaires. Par défaut et à cause des nouvelles technologies, de nombreux États non nucléaires siégeant à la CD sont donc devenus des avocats de l'ordre stratégique existant.[104] Comme le délégué suédois l'a signalé, « il nous faudra admettre que la doctrine de la dissuasion est le cadre de référence par rapport auquel nous devrons analyser l'évolution de la conjoncture ».[105]

---

[102] CD/PV 348.

[103] CD/PV 168 (Suède); CD/PV 296 (Argentine).

[104] CD/PV 290 (Pologne); CE/PV 296 (Argentine); CD/PV 296 (Sri Lanka); CE/PV 303 (Allemagne de l'Est); CD/PV 358 (Pakistan).

[105] CD/PV 252.

Les puissances non nucléaires de l'Est se sont servies de la CD pour exprimer leur pensée là-dessus à l'Occident, et peut-être aussi à Moscou.[106] Et les États occidentaux non nucléaires ont fait de même à l'endroit de l'Est et peut-être aussi de Washington.[107] « La nécessité de protéger les satellites en tant qu'instruments favorisant la stabilité stratégique, a déclaré le délégué ouest-allemand, est une vérité méconnue par bien peu de pays. »[108] À la CD, les pays non alignés ont évoqué l'important principe voulant que l'espace extra-atmosphérique fasse partie du patrimoine de l'humanité tout entière.[109] Ils ont aussi rappelé l'esprit et la lettre d'un document sans doute tout aussi important, à savoir la Déclaration de la Nouvelle-Delhi (1985) par laquelle les six pays à l'origine de l'initiative de paix des cinq continents avaient déclaré qu'ils étaient prêts à faire des efforts concrets pour susciter une confiance essentielle entre les deux superpuissances nucléaires et entre les deux principales alliances militaires.[110]

À ce stade-ci des délibérations à la CD, il n'est donc pas du tout certain que ses membres du tiers-monde, moins sûrs d'eux-mêmes et mécontents, saboteraient un régime multilatéral de limitation des armements dans l'espace extra-atmosphérique, qui mettrait principalement l'accent sur les intérêts de l'Est et de l'Ouest en matière de sécurité. Mais cette perspective a été évoquée à Genève, surtout par des États non signataires du NPT.[111] Il faut désormais établir une distinction importante entre les tendances modérée et révisionniste au sein de ce petit groupe de puissances non nucléaires influentes. Mais en exprimant leur inquiétude au sujet d'un régime discriminatoire de limitation des armements dans l'espace extra-atmosphérique, ces États risquent, sur cette question, d'engendrer plus tard la discorde à la CD.

---

[106] CD/PV 235; CD/PV 255.

[107] CD/PV 296 (Italie); CD/PV 309 (Pays-Bas); CD/PV 325 (Australie).

[108] CD/PV 289.

[109] CD/PV 330 (Pakistan).

[110] CD/PV 296 (Argentine); CD/PV 301 (Mexique). Les six pays parties à cette initiative étaient l'Argentine, la Grèce, l'Inde, le Mexique, la Suède et la Tanzanie.

[111] CD/PV 330 (Pakistan).

CONCLUSION

Il conviendrait sans doute de rappeler ici avec force mots que la Conférence du désarmement, à Genève, n'a encore accouché d'aucun accord de limitation des armements. Après tout, n'est-elle pas la principale tribune multilatérale où l'on étudie toute une gamme de questions qui concernent la limitation des armements et, de façon très concrète, la sécurité internationale. Une convention sur les armes chimiques, un régime remanié de limitation des armements dans l'espace extra-atmosphérique et un accord sur l'interdiction des essais nucléaires sont autant de sujets qui viennent tout de suite à l'esprit.

La vérifiabilité d'un régime d'interdiction des essais nucléaires et ses avantages militaires potentiels suscitent encore des doutes. Cependant, à une époque où l'on peut sans doute aussi s'interroger sur la profondeur des engagements des superpuissances en faveur de la limitation des armements, l'adoption d'un accord sur l'interdiction des essais aurait probablement d'importantes retombées politiques et symboliques, car ce serait une preuve du sérieux de Moscou et de Washington au chapitre de la limitation des armements. Du point de vue militaire, l'utilité d'une convention sur les armes chimiques et d'une entente sur l'espace extra-atmosphérique est plus évidente. En ce qui concerne ces dernières, un régime vérifiable et valable, militairement parlant, limiterait la prolifération et l'emploi en temps de guerre d'une des plus sinistres armes de destruction massive. Et pour ce qui regarde l'espace extra-atmosphérique, un régime qui aurait les mêmes qualités restreindrait la mise au point de nouvelles armes (et notamment d'engins anti-satellites) qui, autrement, risqueraient fort bien de saper dangereusement

l'équilibre stratégique existant. Compte tenu des innovations scientifiques et techniques et de l'insécurité naturelle des nations, il est devenu urgent d'adopter des régimes de limitation des armes chimiques et des engins ASAT. Voilà qui rend d'autant plus alarmante la lenteur caractérisant les travaux de la CD.

On pourrait aussi faire grand cas ici des raisons expliquant cette lenteur et des dilemmes procéduraux dans lesquels s'enlisent les efforts multilatéraux de limitation des armements et qui sont des plus manifestes dans les travaux de la CD.[112] En un sens plus important, cependant, ces dilemmes traduisent à Genève des réalités plus profondes, à savoir le manque évident de volonté politique de la part des pays et des hommes d'État d'en arriver à un accord, et le caractère insoluble des questions négociées. C'est ce dernier aspect qui, en dernière analyse, explique vraiment pourquoi la CD semble incapable de réaliser quoi que ce soit. La complexité des questions les plus pressantes inscrites à l'ordre du jour de la CD est paradoxale, cependant. Elle évoque l'importance du contexte multilatéral à Genève, en tant que processus à long terme, et la nécessité de ce dernier pour la diplomatie des pays non nucléaires en matière de limitation des armements.

Il est certain que, si la CD est encore très loin de produire un accord sur les grandes questions figurant à son ordre du jour (un régime sur les armes chimiques, un accord sur l'espace extra-atmosphérique, et une interdiction des essais nucléaires), la responsabilité en incombe surtout aux États-Unis et à l'Union soviétique, tout simplement parce que la conclusion d'ententes multilatérales dans les domaines susmentionnés aurait des conséquences extrêmes pour leurs programmes d'armement. Tout compte fait, il est juste de dire qu'ils n'ont pas affiché à la CD un leadership diplomatique à la hauteur de leur statut de superpuissances.

Pourtant, si la notion de responsabilité ou de « culpabilité » est pertinente quand on évoque les dilemmes auxquels le multilatéralisme

[112] Au sujet des dilemmes procéduraux de la CD, voir J. Alan Beesley, « The United Nations and Disarmament at Forty », *Disarmament: A Periodic Review by the United Nations VIII* (été 1985).

fait face dans les dossiers concernant la limitation des armements, es petits États siégeant à Genève ne sont pas non plus exempts de tout blâme. De tous les membres non nucléaires de la CD, seuls la Suède et les États occidentaux ont avec une certaine régularité présenté des concepts et des propositions suffisamment raffinés pour constituer des éléments constructifs d'un processus de négociation. La CD a pour mandat de négocier des mesures de limitation des armements, et il est désormais généralement admis à Genève qu'il ne peut y avoir consensus multilatéral sur un quelconque accord de limitation des armements, sans la sanction soviéto-américaine. Par conséquent, les pays non nucléaires parties à ce processus ont pour rôle principal d'être des catalyseurs, c'est-à-dire de favoriser un accord entre les superpuissances.

Cependant, vu les conséquences que des accords négociés sur les armes chimiques et l'espace extra-atmosphérique pourraient avoir pour les intérêts militaires et économiques des puissances non nucléaires technologiquement avancées, lesdits accords doivent nécessairement être multilatéraux pour être efficaces et durables. Étant donné l'intérêt grandissant que la gent militaire de ces pays porte aux programmes concernant l'espace extra-atmosphérique, voire celui que les pays en développement craignant pour leur sécurité commencent à nourrir pour les armes chimiques, il est devenu nécessaire de les faire participer plus que dans le passé au processus multilatéral de limitation des armements. Et dans les cas des programmes visant l'espace extra-atmosphérique et les armes chimiques, la même observation vaut pour les États non nucléaires dont le secteur « civil » est technologiquement avancé. Pourtant, au sein du Groupe des 21 surtout, des pays non nucléaires possédant de hautes compétences sur le plan technologique ont dit craindre fortement que des accords conçus par les superpuissances dans les deux domaines susmentionnés soient discriminatoires et servent à renforcer l'hégémonie militaire et économique du Nord. Ces États pourraient bien saboter des ententes multilatérales visant à endiguer la prolifération des armes chimiques et l'emploi de la technologie dans l'espace, comme ils l'ont fait dans le cas du régime sur la non-prolifération.

En exprimant leurs craintes au sujet des ententes discriminatoires de

limitation des armements, les États révisionnistes non nucléaires ont ralenti les débats de la CD. Ils ont même été obstructionnistes à l'occasion. Employé pour décrire le comportement diplomatique de ces pays, ce concept est mal approprié. Mais il y a lieu de s'inquiéter quand il sert à injurier, car il suppose alors l'existence de normes objectives pour la limitation des armements et les comportements diplomatiques, normes en fonction desquelles les positions des pays non nucléaires (et nucléaires) peuvent être jugées. Le fait est que de grandes divergences d'intérêts et de vues subsistent toujours entre les États révisionnistes du tiers-monde et les puissances occidentales non nucléaires. Essentiellement, ces divergences concernent toujours l'acceptabilité des ordres militaire, technologique et économique existants, et la question de savoir s'il convient ou non de percevoir la limitation des armements comme un instrument aidant à préserver le système actuel, ou comme une composante d'un régime de rechange plus vaste.

Par suite des progrès scientifiques et technologiques accomplis dans les domaines militaires et civils, les tribunes multilatérales se préoccupant de la limitation des armements ne peuvent désormais plus passer outre aux divergences susmentionnées, non plus qu'elles ne peuvent statuer d'un ton péremptoire en faveur d'une perspective plutôt que d'une autre. C'est pourtant ce qui, somme toute, s'est produit pendant les négociations multilatérales sur le NPT à Genève, la CD ayant alors surtout voulu garantir un accord entre les superpuissances. Sans minimiser le caractère essentiel de l'assentiment soviéto-américain dans le contexte de la limitation des armements et des pourparlers multilatéraux à cet égard, la CD doit plutôt s'efforcer principalement d'édifier un consensus à partir des opinions diverses des États non nucléaires technologiquement avancés. Il est certes urgent de conclure des accords sur les armes chimiques et les engins ASAT, mais il importe aussi de reconnaître ce que cette tâche comporte et ce qu'elle sera, à savoir un long et laborieux processus. En ce qui concerne la limitation des armes chimiques et de la militarisation de l'espace extra-atmosphérique à tout le moins, il n'existe aucune solution technique ou politique immédiate.

C'est ici que la CD doit assumer son rôle consistant à créer des

normes. Reconnaissant qu'ils sont tous menacés par les capacités militaires des superpuissances et constatant l'importance que leurs propres moyens technologiques ont pour la limitation des armements, les États non nucléaires avancés ont des responsabilités particulières à accepter aux fins de la création de normes. À une époque où les innovations technologiques foisonnent, l'exercice de ces responsabilités et l'établissement de normes sont essentiels pour les efforts multilatéraux de limitation des armements; et inversement, la diplomatie des États non nucléaires dans le même domaine ne peut se passer du multilatéralisme. Pour arriver à influer sur les dialogues bilatéraux des superpuissances, ces États doivent parvenir à un consensus sur les buts et les exigences de la limitation des armements, ce qu'ils n'ont pas encore réussi à faire. Les éléments d'un consensus partiel semblent cependant exister réellement.

Jusqu'à présent, ce sont surtout les membres occidentaux non nucléaires qui ont contribué à la création de normes multilatérales sur la limitation des armements à la CD. Essentiellement, leurs efforts ont porté sur la logique de la limitation des armements, en tant que complément d'une doctrine de dissuasion nucléaire, sur un régime juridique renforcé pour les utilisations militaires de l'espace extra-atmosphérique, sur l'importance de la non-prolifération des armes nucléaires et chimiques, et (avec l'appui soutenu de la Suède) sur le caractère essentiel de mesures valables de vérification des accords de limitation des armements. Afin de pouvoir créer des normes, ces États ont accepté pleinement leur responsabilité diplomatique et ils ont eu recours aux ressources diplomatiques, juridiques et technologiques mises à leur disposition, ressources auxquelles la majorité des pays non nucléaires à Genève n'ont pas accès. Ces dernières ne se comparent pas à celles des superpuissances, et tout compte fait, le soin de trancher les questions de guerre et de paix n'incombe pas aux puissances occidentales non nucléaires; par conséquent, ces puissances bénéficient sur le plan diplomatique d'une latitude unique.

Les principaux bénéficiaires des efforts occidentaux ont été les membres non alignés du Groupe des 21. Ces derniers ne sont plus opposés en bloc à la dissuasion nucléaire, et en tant qu'entité, ils ne

soutiennent plus que la volonté politique est le préalable essentiel à la limitation des armements. Les membres modérés du Groupe acceptent maintenant la logique de la perspective technique occidentale face à la limitation des armements, et ils estiment qu'elle peut faciliter l'entente politique. Cette évolution a été particulièrement évidente dans le domaine de la vérification, et l'on peut y voir une des plus importantes facettes du rôle de la CD concernant la création de normes. Les Occidentaux n'ont à cet égard ni planifié ni orchestré leurs efforts; ceux-ci ont résulté des occasions suscitées par le contexte de Genève (par les groupes d'experts, en particulier), en faveur d'une collaboration entre les diplomates, les scientifiques et les juristes qui composent les diverses délégations. Cependant, il faut attribuer le changement d'attitude manifeste de la CD envers la dissuasion nucléaire et la limitation des armements à l'apparition d'un nouveau défi militaire : la mise au point par les superpuissances, vers le milieu des années 1980, de technologies et de doctrines potentiellement déstabilisatrices sur le plan de la défense stratégique. Paradoxalement, la diplomatie des puissances occidentales non nucléaires, au chapitre de la création des normes, a bénéficié de cette situation.

Autres publications de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales :

LES CAHIERS DE L'INSTITUT

1. *La rivalité entre les superpuissances et la politique soviétique dans le Bassin des Caraïbes,*
   par S. Neil MacFarlane, juin 1986.
2. *La défence continentale : analyse des tendances et perspective canadienne,*
   par David Cox, décembre 1986.
3. *La limitation des armements dans l'Arctique : contraintes et perspectives,*
   par Ronald G. Purver, février 1988.
4. *De Lénine à Gorbatchev : l'évolution des perspectives soviétiques sur les relations Est-Ouest,*
   par Paul Marantz, mai 1988.
5. *Le débat sur les essais d'armes nucléaires,*
   par Jozef Goldblat et David Cox, août 1988.
6. *La réinsertion du Vietnam dans le système international,*
   par Gérard Hervouet, décembre 1988.

DOCUMENTS DE TRAVAIL

8. « *Managing Regional Conflict: Regimes and Third-Party Mediators,*
   Proceedings of a Workshop held in Ottawa 19-20 November 1987 »,
   par Robert Miller, mai 1988, 59 pages.
9. « *East-West Relations in the 1980s* »,
   par Adam Bromke, mai 1988, 103 pages.
10. « *The United Nations Special Session on Disarmament 1988: Peace Proposals Since 1982* »,
    par Hanna Newcombe, mai 1988, 59 pages.
11. « *International Security and Canadian Interests* »,
    compte rendu d'un groupe de travail, juin 1988, 38 pages.
12. « *Managing Regional Conflict: Regimes and Third-Party Mediators (#2),*
    Proceedings of a Workshop held in Ottawa, 6-7 May 1988 », par Kenneth D. Bush et Richard Price, août 1988.
13. « *Regions of Peace — Oases of Hope* »,
    par Arnold Simoni, novembre 1988, 18 pages.
14. « *Security, Arms Control and Defence: Public Attitudes in Canada* »,
    le sondage d'opinion mené par l'ICPSI en 1988,
    par Michael Driedger et Don Munton, décembre 1988, 116 pages.
15. « *Conventional Arms Control in Europe: Western Opening Positions* »,
    par John Toogood, décembre 1988, 34 pages.
16. « *Superpower Rivalry in the Indian Ocean* »,
    par Paul George, février 1989, 36 pages.

LE GUIDE

Introduction aux politiques canadiennes relatives à la limitation des armements, au désarmement, à la défense et à la solution des conflits, 1987-1988.

L'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales a été créé par une loi du parlement du Canada en 1984 pour « accroître la connaissance et la compréhension des questions relatives à la paix et à la sécurité internationales d'un point de vue canadien ». L'Institut ne se fait l'avocat d'aucune politique particulière, pas plus qu'il ne prend part à l'élaboration des décisions gouvernementales. L'Institut est une société de la Couronne. Ses administrateurs sont nommés par le gouvernement du Canada qui consulte tous les partis reconnus à la Chambre des communes. Ces dispositions aident à garantir l'autonomie de l'Institut.

Directeur général :
Bernard Wood

Membres du conseil d'administration :
William Barton, *Président*
Lise Bissonnette
David Braide
Orest Cochkanoff
Gisèle Côté-Harper
Ann Gertler
Edward Greene
John Halstead
Kal Holsti
Jacques Lévesque
Richard Mercier
Judith Padua
Harry A. Porter
Mary Simon
Brian Urquhart
Jean-Guy Vaillancourt
Bernard Wood

Institut canadien pour la paix et
la sécurité internationales

360, rue Albert, bureau 900
Ottawa (Ontario) K1R 7X7
(613) 990-1593
télécopieur (613) 563-0894

Les puissances non nucléaires et la CD

La conclusion récente de l'accord américano-soviétique sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI) met en lumière le rôle central que les deux superpuissances doivent jouer dans le domaine de la limitation des armements. Mais les deux Grands ne sont pas plus en mesure de résoudre seuls de nombreuses questions figurant actuellement à l'ordre du jour des tribunes internationales étudiant la limitation des armements. Le multilatéralisme est nécessaire pour la négotiation d'accords de limitation des armements qui restreindraient les programmes militaires tant des puissances nucléaires que des pays non nucléaires; pourtant la diplomatie multilatérale à cet égard n'aboutira à rien sans le leadership soviéto-américain; grâce à ce dernier, par ailleurs, les plus petites puissances pourront s'attacher à renforcer chez les superpuissances l'intérêt pour la limitation des armements. La présente étude sur la Conférence du désarmement à Genève (CD) examine tous les aspects des efforts multilatéraux de limitation des armements, notamment en ce qu'ils se rapportent à la diplomatie des États non nucléaires.

MICHAEL TUCKER

Michael Tucker est maître de conférences et chef du Département de sciences politiques à l'Université Mount Allison, où il donne des cours sur la politique internationale, la stratégie, la limitation des armements et la politique étrangère du Canada. Il a fait ses études à l'Université Bishop et à l'Université de Toronto. En 1986-1987, il a été chargé de recherche à l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Il est auteur de l'ouvrage intitulé *Canadian Foreign Policy: Contemporary Issues and Themes* (1980), et de divers articles sur les politiques du Canada en matière de sécurité et de limitation des armements.

Institut canadien pour la paix et
la sécurité internationales

360, rue Albert, bureau 900
Ottawa (Ontario) K1R 7X7